

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO**

Rafael de Miranda Santos

**AS MODIFICAÇÕES INTERPRETATIVAS NA REGULAÇÃO
DO USO DA FORÇA: uma análise dos principais argumentos
justificadores da intervenção humanitária entre 1990 e 2011 e a
criação de um novo viés estrutural**

Florianópolis
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Santos, Rafael de Miranda

As modificações interpretativas na regulação do
uso da força : uma análise dos principais
argumentos justificadores da intervenção humanitária
entre 1990 e 2011 e a criação de um novo viés
estrutural / Rafael de Miranda Santos ; orientador,
Ricardo Soares Stersi dos Santos - SC, 2017.
217 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Teoria do direito internacional .
3. Segurança internacional. 4. Intervenção
humanitária . 5. Responsabilidade de proteger. I.
Santos, Ricardo Soares Stersi dos . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO**

Rafael de Miranda Santos

**AS MODIFICAÇÕES INTERPRETATIVAS NA REGULAÇÃO
DO USO DA FORÇA: uma análise dos principais argumentos
justificadores da intervenção humanitária entre 1990 e 2011 e a
criação de um novo viés estrutural**

Tese submetida ao do Programa de
Pós-Graduação de Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo
Soares Stersi dos Santos

Florianópolis
2017

**AS MODIFICAÇÕES INTERPRETATIVAS NA REGULAÇÃO
DO USO DA FORÇA: uma análise dos principais argumentos
justificadores da intervenção humanitária entre 1990 e 2011 e a
criação de um novo viés estrutural**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Soares Stersi dos Santos
Presidente

Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira
UNOCHAPECÓ

Prof. Dra. Graciela de Conti Pagliari
PPGRI-UFSC

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende
PPGRI-UFSC

Prof. Dra. Letícia Albuquerque
PPGD UFSC

RESUMO

A tese possui como tema a correlação entre os argumentos justificadores da intervenção humanitária e a reconfiguração da proibição do uso da força. Como delimitação ao tema proposto, considerou-se somente a análise dos argumentos justificadores do uso da força militar com fins explicitamente humanitários em casos selecionados, que tenham sido autorizados ou não pelo Conselho de Segurança após 1990. Buscando responder ao questionamento de se os argumentos justificadores da intervenção humanitária alteraram o viés estrutural original da Carta da Organização das Nações Unidas acerca do uso da força militar, formulou-se a resposta preliminar de que houve uma transformação na regulação do uso da força baseada em um novo viés estrutural, observável a partir das práticas institucionais do Conselho de Segurança e dos desvios da regulação textual prevista na Carta da Organização das Nações Unidas. Foram identificados quatro argumentos que serão estudados neste trabalho a partir de cinco casos selecionados. Dada a natureza desta tese e a pergunta de pesquisa aqui formulada, será utilizada a análise de conteúdo como método para compreender os interesses dos envolvidos, as interpretações dadas às normas da não intervenção e proibição do uso da força e como os demais sujeitos reagiram às interpretações apresentadas pelos intervenientes. A análise proposta valeu-se do estudo de tratados internacionais, registros de reuniões e resoluções do Conselho de Segurança da ONU e relatórios de organizações internacionais – principalmente do CS - , pronunciamentos oficiais dos governos e demais documentos legais. Ao final, verificou-se a uma transformação interpretativa acerca do uso da força para fins humanitários, evidenciada pela existência em um novo viés e advindo de práticas institucionais e desvios da regulação textual da Carta, confirmando-se assim a hipótese estabelecida.

Palavras-chave: intervenção humanitária; Conselho de Segurança das Nações Unidas; viés estrutural; responsabilidade de proteger

ABSTRACT

The thesis discusses the correlation between the discourses that seek to justify the practice of humanitarian intervention and the reconfiguration of the prohibition of the use of force. The scope of this discussion will be restricted to the analysis of the discourses that explicitly justify the use of military force for humanitarian purposes in selected cases and which have been authorized or not by the Security Council after 1990. Seeking to answer the question as to whether these justifying discourses have altered the original structural bias of the Charter of the United Nations on the use of military force, it has been initially theorized that there has been an alteration of the original structural bias, generated from institutional practices (mainly from the Security Council practice) and deviations from the textual regulation provided by the UN Charter. Four discourses have been identified and they will be tested against five selected cases. Given the nature of this thesis and its research question, I will use the discourse analysis as a research method, in order to understand the interests of the parties, the interpretations of the rules of non-intervention and prohibition of use of force and how the other subjects reacted to interpretations presented by the interveners. The proposed analysis is based on the study of international treaties, records of formal meetings and resolutions of the UN Security Council and reports of international organizations, official pronouncements of governments and other legal documents. I have concluded that an interpretative transformation had occurred, demonstrated by the existence of a new structural bias and grounded on institutional practices and deviations from the Charter's textual regulation, thereby confirming the initial hypothesis.

Keywords: humanitarian intervention; UN Security Council; structural bias; responsibility to protect

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Possibilidades discursivas dentro do direito internacional vs.
viés estrutural limitador..... 70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR _____	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AG _____	Assembleia Geral das Nações Unidas
CICV _____	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ _____	Corte Internacional de Justiça
CS _____	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CVDT _____	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados
ILC _____	<i>International Law Commission</i>
ICRToP _____	<i>International Coalition for the Responsibility to Protect</i>
ICISS _____	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
KLA _____	<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës/Kosovo Liberation Army</i>
ONU _____	Organização das Nações Unidas
OTAN _____	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUP _____	<i>Operation Unified Protector</i>
RdP _____	Responsabilidade de Proteger
RwP _____	<i>Responsibility while Protecting/Responsabilidade ao Proteger</i>
RPF _____	<i>Rwandese Patriotic Front</i>
SG _____	Secretário-Geral das Nações Unidas
S/PV _____	<i>Security Council Provisional Verbatim</i>
TPI _____	Tribunal Penal Internacional
UA _____	União Africana
UNAMIR _____	<i>United Nations Assistance Mission on Rwanda</i>
UNOMUR _____	<i>United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda</i>
UNOSOM _____	<i>United Nations Mission on Somalia</i>
UNITAF _____	<i>Unified Task Force</i>
UNSMIL _____	<i>United Nations Support Mission in Libya</i>
USC _____	<i>United Somali Congress</i>
ZEA _____	Zona de Exclusão Aérea

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
2. DELINEAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL	31
2.1. EXPOSIÇÃO GERAL DAS TEORIAS	33
2.1.1. Nomos da Terra	34
2.1.1.1. <i>O primeiro Nomos global da Terra: uma ordem baseada no jus publicum Europaeum</i>	37
2.1.1.2. <i>Extensão do jus publicum Europaeum para além do Ocidente e a destruição do primeiro Nomos da Terra</i>	39
2.1.2. A indeterminação relativa do direito internacional	41
2.2. CONCEITOS UTILIZADOS NO TRABALHO	46
2.2.1. Delimitação da guerra e <i>justus hostis</i>	46
2.2.2. Intervenção humanitária	55
2.2.3. Normativismo e ordem concreta	57
2.2.3.1. <i>Normativismo: definição e crítica</i>	61
2.2.3.2. <i>Ordem concreta: definição e crítica</i>	66
2.2.4. Viés estrutural	69
2.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	73
3. A PRÁTICA E OS DILEMAS DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA	77
3.1. AUTORIZAÇÃO IMPLÍCITA E INTERPRETAÇÕES EXTENSIVAS DAS RESOLUÇÕES DO CS	80
3.2. VIOLAÇÕES INTERNAS DE DIREITOS HUMANOS COMO AMEAÇA À PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS	89
3.2.1. Exemplo 1: Somália	90
3.2.2. Exemplo 2: Ruanda	99
3.3. INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA UNILATERAL E O CASO DO KOSOVO	112
3.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	126
4. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER COMO NOVO VIÉS ESTRUTURAL?	131
4.1. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER - ANÁLISE DA PROPOSTA INICIAL	133
4.1.1. Características relevantes da responsabilidade de reagir	135
4.1.2. Inovações da responsabilidade de proteger original	141
4.1.3. Críticas à responsabilidade de proteger original	144
4.2. A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NA ONU	149

4.2.1. Menções à responsabilidade de proteger nas resoluções do CS.....	158
4.2.2. A aplicação da responsabilidade de proteger ao caso líbio: Operation Unified Protector.....	161
4.2.3. Responsabilidade ao Proteger	173
4.3. POR QUE A PROPOSTA DA ICISS FOI PRETERIDA POR OUTRA MAIS "OBJETIVA"?	177
4.4. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER COMO NOVO VIÉS ESTRUTURAL.....	182
5. CONCLUSÕES	185
REFERÊNCIAS	189

1. INTRODUÇÃO

A maioria das questões com as quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) têm se ocupado atualmente - operações de paz, genocídio, terrorismo, armas de destruição em massa - não foram mencionadas na Carta da Organização das Nações Unidas (Carta).

Por isso, a Carta não fez referência, entre tantos outros assuntos, acerca da possibilidade do uso de força militar para enfrentar violações de direitos humanos que ocorressem dentro do território de seus membros.

Conforme disposto pela própria Carta, as exceções formais à proibição do uso da força estão contidas nos arts. 2(4) e (7)¹, 42² e no direito inerente de legítima defesa prevista no art. 51³ da Carta. As demais ações precisaram ser construídas e justificadas a partir dos

¹ Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

² Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

³ Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

argumentos que sustentavam a prática institucional do próprio CS e que deram novos significados aos dispositivos da Carta.

Porém, este não foi o caminho inicialmente trilhado pelo CS no que diz respeito à prática recente da intervenção humanitária. O CS mostrou-se relutante em expandir a definição do que constituiria ameaça à paz e segurança internacionais durante a maior parte da Guerra Fria.

De fato, os casos nos quais há uma semelhança do que se poderia considerar como intervenções humanitárias - o conflito entre Índia e Paquistão (1971), a intervenção vietnamita na Kampuchea (atual Camboja) (1978-9) e o conflito entre Tanzânia e Uganda (1978) - servem muito mais para confirmar o viés estrutural inicial, herdado do primeiro *Nomos* da Terra, que será abordado no segundo capítulo, do que a constatação de que violações de direitos humanos poderiam ser consideradas *per se* como passíveis de intervenção internacional.

O fim da Guerra Fria significou uma oportunidade para o CS começar a agir ante a situações previamente tratadas de maneira esporádica e errática, já que a ameaça do veto em razão da rivalidade ideológica existente durante a guerra fria havia diminuído. Assim o CS passou a demonstrar uma disposição de atuar em certas crises envolvendo violações contra civis ocorridas dentro dos territórios dos Estados membros da ONU

É dentro deste quadro que está situado o tema da presente tese, qual seja: a correlação entre os argumentos justificadores da intervenção humanitária e a reconfiguração da proibição do uso da força.

Como delimitação ao tema proposto, considerou-se somente a análise dos argumentos justificadores do uso da força militar com fins explicitamente humanitários⁴ a casos selecionados, que tenham sido autorizados ou não pelo CS após 1990.

Para isso, serão analisados os argumentos jurídicos dos argumentos justificadores de modalidades de uso da força que estejam na margem de apreciação do CS - ou que busquem estender tal margem - tratando assim dos princípios da proibição do uso ou da ameaça do uso da força e da não intervenção, conforme dispostos nos arts. 2(4) e (7), 42 e 51 da Carta.

⁴ A utilização do termo "explicitamente humanitários" significa que a proteção dos direitos humanos deverá constar expressamente nas declarações escritas de quem autoriza ou executa a intervenção. Com isto, restringiu-se a análise ao estudo das resoluções e atas das reuniões do CS e declarações oficiais de organizações regionais, como a OTAN.

A análise empreendida está centrada na evolução do funcionamento do CS e também nos casos de intervenção humanitária que não foram autorizados pelo CS a partir de 1990.

A aplicação dos argumentos será verificada nos seguintes casos, todos abordados nos capítulos 3 e 4: **1.** a criação de zonas de exclusão aérea (ZEAs) e bombardeios efetuados pelos EUA, Itália, Países Baixos e Reino Unido no Iraque, em 1991; **2.** a atuação do CS no caso somaliano, entre 1992 e 1994; **3.** o genocídio em Ruanda e atuação subsequente do CS, entre abril e junho de 1994; **4.** a atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo e na Sérvia, em 1999; **5.** criação de uma ZEA por uma coalizão internacional, posteriormente delegada à OTAN, na Líbia, em 2011.

Justifica-se esse recorte temporal pelo fato de que é a partir da década de 1990 em é possível verificar a atuação direta do CS nos casos de violações de direitos humanos que resultaram em intervenções militares, pois já não havia mais sem o pano de fundo do conflito ideológico bipolar que marcou a atuação do órgão durante a Guerra Fria.

Parte-se da ideia de que os argumentos justificadores da intervenção humanitária no CS mostram uma tentativa de consolidar uma prática institucional dentro do direito internacional sobre a regulação do uso da força. Depreende-se disto uma tentativa de se alterar o viés estrutural existente, visto que tal prática não existe dentro de uma ordem normativista e territorial como a ditada pela Carta.

A partir desse quadro prévio formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: *os argumentos justificadores da intervenção humanitária alteraram o viés estrutural original da Carta da ONU acerca do uso da força militar?*

Como resposta preliminar à questão levantada, verifica-se a possibilidade de ter ocorrido uma transformação da regulação do uso da força, baseado em um novo viés estrutural, mediante a progressiva aceitação de argumentos justificadores da intervenção humanitária pelo CS. Esta transformação seria observável nos argumentos apresentados nesta tese nos casos de intervenção humanitária e nos documentos oficiais da ONU.

O viés estrutural original aqui referido é fruto do consenso existente à época, quando da criação da ONU: o uso da força militar é proibido, exceto em legítima defesa ou com autorização prévia do CS. Assim, a possibilidade de utilização da força militar para impedir ou por fim a violações de direitos humanos sequer foi considerada pela Carta.

Todavia, deixou-se uma porta aberta para a discricionariedade ao confiar ao CS a possibilidade de autorizar o uso de força militar, desde

que tal autorização não violasse os amplos propósitos e princípios da Carta.⁵

O viés estrutural original ,do qual a hipótese formulada parte, possui as seguintes características:

i. textual e descendente⁶, pois o foco estava na interpretação do texto da Carta e na aplicação desta pela ONU e pelos Estados, a fim de evitar novas guerras;

ii. a Carta parte dos pressupostos da soberania estatal e delimitação da guerra, que são heranças do primeiro *Nomos* da Terra;

iii. proíbe do uso da força, exceto em legítima defesa. Porém, os arts. 2(7) e 42 da Carta deixaram a porta aberta para uma atuação do CS

⁵ Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.

3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

5. Todos os Membros darão às Nações toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qual Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.

6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

⁶ A explicação dos padrões argumentativos ascendentes e descendentes será feita no item 2.2.4 desta tese. Por ora, basta afirmar que os argumentos baseados em um padrão descendente são aqueles baseados em normas abstratas, enquanto os argumentos que seguem um padrão ascendente buscam a sua fundamentação na vida social internacional.

limitada formalmente apenas ao respeito dos princípios e propósitos da Carta;

iv. o uso da força militar com o objetivo de por fim a violações de direitos humanos não foi considerada pela Carta;

Já o viés estrutural que se acredita existir atualmente em relação à intervenção humanitária tem por base o respeito formal do CS aos pressupostos da Carta, notadamente os princípios da não intervenção, proibição do uso da força e o respeito à soberania estatal. Porém, como é o próprio CS o órgão responsável por interpretar as suas próprias atribuições, e também pela própria porta aberta no viés inicial, este passou a atuar em casos que não encontravam - e ainda não encontram - um suporte legal positivado na Carta.

Isto significa que o atual viés estrutural estaria muito mais conectado a prática institucional do CS do que a normativa positivada na Carta, exceto, é claro, aos dispositivos da Carta que autorizam o CS a agir.

A tese possui como objetivo geral a verificação da alteração do viés estrutural original por um novo viés. A eventual existência desse novo viés que poderá ser demonstrada a partir dos argumentos justificadores do uso da força para fins humanitários praticados no CS.

A tese possui ainda três objetivos específicos, quais sejam: *i.* Integrar os conceitos a serem utilizados na determinação do viés estrutural inicial a respeito do uso da força e na avaliação das mudanças ocorridas após 1990 em relação à prática da intervenção humanitária; *ii.* determinar um padrão de comportamento do CS a respeito da intervenção humanitária; *iii.* identificar as atuais características do viés estrutural que limita a indeterminação do direito internacional em relação à regulação do uso da força militar, *e.g.* normas, instituições e argumentos que compõem o referido viés.

Quanto ao delineamento metodológico, foi utilizada a análise de conteúdo como método principal⁷. O referido método servirá para registrar os argumentos utilizados e verificar as mudanças ocorridas nos argumentos justificadores do uso da força no CS

⁷Cf. KRIPPENDORF, Klaus. **Content Analysis: an introduction to its methodology**. Thousand Oaks: SAGE. 2004. 422 p.

STEMLER, Steve. An overview of content analysis. **Practical Assessment, Research & Evaluation**. UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Content Analysis: a methodology for structuring and analyzing written material**. 1996. 77 p.

Procurou-se por expressões que exprimam violações graves de direitos humanos e expressões que descrevam as ações tomadas pelo CS ou pelos interventores.

Exemplos de expressões que denotam violações graves de direitos humanos seriam as descrições contidas nas resoluções do CS e a classificação dessas descrições como ameaça à paz e segurança internacionais. Já as expressões que englobam ações do CS ou dos intervenientes são aquelas declarações escritas, em resoluções, atas de reuniões ou declarações formais que indiquem as medidas militares tomadas ou a serem tomadas pelos intervenientes.

Ainda em relação ao método principal apontado, um estudo direcionado à análise dos argumentos que sustentam as convicções dos sujeitos deve começar necessariamente pela localização do(s) grupo(s) responsável(eis) pelo suporte ou o desafio ao viés estrutural original, sendo necessário também identificar quais os argumentos serão analisados.

Dado que a tese encontra-se situada no campo do direito internacional, será considerado como "grupo responsável" pelo viés estrutural aquele que é formado pelos sujeitos de direito internacional, diretamente vinculados à sustentação ou ao desafio do referido viés: o CS, os Estados membros da ONU e Organizações Internacionais que reconhecem a não intervenção ou que reconheçam a possibilidade de empreender intervenções militares (e.g., OTAN).

Após a identificação dos grupos responsáveis, o passo seguinte é a identificação dos argumentos por eles produzidos, para, posteriormente, avaliar se e/ou como o(s) argumento(s) alteraram ou reforçaram o viés estrutural original. Como ponto de partida, foi estabelecido que o viés estrutural original, contido na Carta, estaria atrelado à textualidade desta. Ao mesmo tempo conferiu-se ampla margem ao CS para que este agisse dentro do que estava disposto na Carta.

Esses argumentos foram identificados a partir do levantamento das atas das reuniões e resoluções do CS atinentes aos casos a serem estudados, relatórios da ONU e de órgãos criados para repensar o uso da força (e.g. ICISS) e, finalmente aos debates doutrinários que envolvem o uso da força para fins humanitários, que estão entre os extremos favoráveis a uma maior liberdade de ação ou a criação de uma obrigação legal de intervir até ao que se considera como intervencionismo excessivo por parte do CS e de certos grupos de Estados, sem desconsiderar os que se escapam à polarização do debate intervenção

versus não intervenção e que buscam analisar a intervenção humanitária sob outras perspectivas.

É importante ressaltar que nem sempre há um limite claro entre as fontes (especialmente quando se trata da RdP), tampouco entre os grupos. Porém, para fins didáticos, adotaram-se os seguintes argumentos:

1. Autorização implícita: este grupo foi identificado a partir das justificativas oferecidas pela coalizão que interpretou, de maneira extensiva, a Resolução 688 do CS de modo justificar a criação de uma Zona de Exclusão Aérea (ZEA) e o início de uma campanha de bombardeios contra forças iraquianas em 1991. Aparentemente, esse discurso também foi utilizado de maneira velada pela coalizão e, posteriormente, pela OTAN, para "cumprir" as Resoluções 1970 e 1973 do CS na Líbia, em 2011, juntamente com a justificativa da RdP.

2. Violações internas de direitos humanos como ameaças à paz e segurança internacionais. Este grupo engloba os argumentos justificadores contidos nas diversas Resoluções do CS aprovadas ao longo da década de 1990.

3. Intervenção humanitária unilateral: inclui-se aqui os debates doutrinários que consideram prescindível qualquer tipo de autorização prévia do CS para o empreendimento de intervenções humanitárias;

4. Responsabilidade de Proteger: nesta categoria estão incluídos os debates doutrinários e dentro da própria ONU que tiveram início após 2001, data de divulgação do relatório intitulado "*The Responsibility to Protect*", oriundo do trabalho da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS).

Estes grupos discursivos constituirão a base para a discussão a ser feita nos capítulos 3 e 4 e serão tratados separadamente em tópicos específicos nos referidos capítulos.

Os argumentos serão analisados a partir de três fontes principais: *i.* registros das reuniões formais do CS; *ii.* resoluções do CS atinentes aos casos apresentados e; *iii.* relatórios sobre a RdP (o relatório original produzido pela ICISS e os relatórios elaborados no âmbito da ONU)

Por meio das declarações produzidas durante as reuniões formais, os membros do CS criam narrativas que constroem as possibilidades de ação com fundamento no direito internacional, incluindo a intervenção militar. Tais reuniões também constituem uma oportunidade na qual os

céticos podem contestar as justificativas oferecidas para o empreendimento de uma intervenção militar com finalidades humanitárias. Portanto, os registros das reuniões formais CS são os documentos mais úteis para identificar como os Estados caracterizaram um caso de violação de direitos humanos, bem como quais foram as justificações oferecidas sobre o uso ou não da força militar.

Analisando estes textos e comparando-os com o comportamento do CS, especialmente quando tal comportamento se consolida em uma resolução, mostra como o discurso dos membros do CS criam e excluem oportunidades para o empreendimento da intervenção humanitária.

As resoluções do CS também são tomadas como documentos essenciais para a análise proposta em razão da importância óbvia que possuem. Além de condensar os debates ocorridos antes da sua aprovação e conter as razões pelas quais foi adotada, as resoluções do CS adotam a forma de documentos jurídicos geradores de obrigações e que devem ser adotadas por todos os Estados, desde que fundamentados no Capítulo VII da Carta.

Sem a formalização por meio de uma resolução, as discussões ocorridas nas reuniões formais do CS não possuiriam qualquer valor legal e as ações tomadas sem uma autorização prévia do CS (ainda que implícita) poderiam ser consideradas ilegais.

Por fim, o relatório original da ICISS e aqueles produzidos pela ONU revelam a construção da narrativa da RdP e como esta foi incorporada pela ONU. O estudo desses relatórios é igualmente importante para compreender as características de um novo viés estrutural e como a RdP passou a ser compreendida pelos Estados e pela própria ONU, em particular pelo CS.

Ao analisar como os argumentos de justificação da intervenção humanitária são produzidos dentro e fora do CS, torna-se possível observar os argumentos e justificativas do CS para o empreendimento ou não de uma intervenção humanitária, além de auxiliar na revelação do contexto normativo em que estas decisões são tomadas.

Já o estudo dos casos proverá o contexto empírico mediante o qual os argumentos serão verificados. Apesar de não se adotar aqui a metodologia do estudo de caso como método principal de análise, as delimitações oferecidas por esse método são particularmente úteis para determinar o escopo da análise dos argumentos a serem feitas em cada situação de violação de direitos humanos selecionada neste trabalho.

O estudo dos casos será utilizado de modo a apresentar uma descrição das condições que geraram as intervenções, suas consequências e, mais importante, como foram aplicados os argumentos

identificados acima e que fundamentaram o empreendimento das intervenções.

Com estas considerações em mente, serão aplicadas as seguintes restrições aos casos estudados:

1. Delimitação institucional: serão considerados os órgãos que atuam diretamente nas intervenções humanitárias: o CS, Estados intervenientes e organizações regionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Eventuais menções de outras instituições possuirão um caráter complementar.

2. Delimitação temporal: *a.* serão analisados os casos de intervenção humanitária ocorridos após 1990, pois, como dito anteriormente, é partir dessa época em que se verifica a atuação direta do CS nos casos de violações de direitos humanos que resultaram em intervenções militares; *b.* nas intervenções a serem estudadas, o marco inicial de cada uma será no momento em que a autorização do CS foi concedida para tomar a ação e o momento final quando o CS tiver decidido pelo fim da missão.

Desta forma, os resultados trazidos poderão ser revisados por outros pesquisadores a partir de marcos temporais fixos.

Todavia, cabe aqui uma ressalva. Após algumas missões, notadamente em Ruanda e após a intervenção unilateral no Kosovo, houve a produção de Relatórios por comissões independentes de inquérito. Nos casos em que houver um relatório elaborado por esse tipo de comissão, a análise destes documentos será complementar ao período inicial e final apontados pelas resoluções.

3. Delimitação geográfica - Os casos a serem estudados terão sua análise restrita ao território nacional no qual determinada intervenção militar tenha ocorrido;

Em relação às fontes consultadas e a maneira como foi desenvolvido o trabalho, alguns avisos e ressalvas são necessários.

Em primeiro lugar, a presente tese não se ocupa de todas as situações nas quais tenha havido uma autorização para o uso da força que não estejam em estrita conformidade com a Carta.

Tampouco pretende-se uma análise de todos os argumentos justificadores da utilização da força no âmbito da ONU.

A história das intervenções da ONU está repleta de autorizações do uso da força que não dizem respeito (ao menos não diretamente) a razões humanitárias⁸ e que, portanto, estão fora do escopo desta tese.

Também é importante ressaltar que os casos em andamento até o momento da conclusão desta tese não foram abordados, vez que é improvável e contraproducente prever acontecimentos futuros ou analisar uma intervenção em andamento sem o risco de uma possível reviravolta que invalide a análise empreendida. Por esta razão, excluiu-se do âmbito deste trabalho os casos da Costa do Marfim, da República Democrática do Congo e da Síria.

Optou-se pela ordenação do tema em 3 capítulos.

O primeiro capítulo cuidará de expor as teorias e os conceitos utilizados que nortearam a análise proposta. No referido capítulo será abordada a teoria do *Nomos* da Terra, cujo *jus publicum Europaeum* vigorou durante séculos e ainda hoje influencia decisivamente o direito internacional contemporâneo, em especial as normas da Carta relevantes para este trabalho.

No mesmo capítulo serão descritos e analisados aspectos teóricos norteadores da indeterminação relativa do direito internacional, que estabelece os pressupostos para criação de argumentos legais e justificadores de condutas.

Também se fará a identificação dos conceitos que serão analisados nos capítulos seguintes, tais como: *i.* justus hostis; *ii.* delimitação da guerra; *iii.* intervenção humanitária ; *iv.* normativismo e ordem concreta e; *v.* viés estrutural.

O final do primeiro capítulo apresentará a interação teórica entre a teoria do *Nomos* da Terra e a indeterminação relativa do direito internacional, de modo a esclarecer como as teorias e os conceitos relacionados serão utilizados nos capítulos seguintes.

O capítulo terceiro cuidará de aplicar os conceitos estabelecidos no capítulo segundo nos três primeiros argumentos apresentados

⁸ Diga-se de passagem, está fora do escopo desta tese a própria criação e evolução das Missões de Paz, que nasceram com objetivos de monitoramento de acordos de cessar-fogo, patrulhamento de fronteiras contestadas e de afastamento dos beligerantes.

Da mesma forma, também não serão vistas as autorizações concedidas pelo CS para utilização da força por motivos diversos, *e.g.* legítima defesa individual ou coletiva. Por esta razão, excluiu-se desta tese, por exemplo, a *Operation Desert Storm*, mas não a *Operation Provide Comfort*, não obstante ambas terem ocorrido no Iraque e a *Operation Provide Comfort* tenha se iniciado ainda no contexto da *Operation Desert Storm*.

anteriormente. Ao final deste capítulo, será observada a insuficiência dessas categorias na abordagem das situações de violações de direitos humanos, o que gerou ações tardias, erráticas ou mesmo fora do âmbito do CS.

Ver-se-á que os impasses ocorridos na década de 1990 – notadamente sobre a questão de intervir em Estado soberano que cometeu violações graves de direitos humanos - motivaram a busca por uma solução internacional que pudesse lidar com as violações graves de direitos humanos, em especial após os casos de Ruanda, em 1994, e do Kosovo, em 1999.

No quarto e último capítulo, a partir dos dilemas enfrentados durante a década de 1990, vai se tratar da atuação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) que propôs, em 2001, a chamada "responsabilidade de proteger" (RdP), fundamentada numa reconfiguração da própria concepção de soberania e no estabelecimento de uma série de critérios para determinar se e como a Sociedade Internacional deveria intervir em um Estado que se mostre incapaz ou não disposto a exercer sua responsabilidade de proteger.

A partir dessas considerações, o quarto capítulo cuidará especificamente de analisar a RdP, como esta consolidou os debates ocorridos durante a década de 1990 e, ao final, possibilitou a criação de um novo viés estrutural. Será descrita e analisada a proposta original feita pela ICISS, seus pontos positivos e as principais críticas que foram feitas à versão original. Após, considerar-se-á como a RdP foi incorporada pela ONU e quais foram as razões que levaram à ONU a não aceitar a concepção original da ICISS e a adotar uma versão própria da RdP.

Também será visto como a RdP foi aplicada ao caso líbio, até agora a única intervenção militar empreendida com o discurso fundamentado na RdP incorporada pela ONU bem como as controvérsias geradas pelas ações da OTAN que extrapolaram claramente o mandato concedido pelo CS.

A parte final do quarto capítulo se ocupará em analisar as razões pelas quais a ONU não incorporou a RdP concebida pela ICISS e de sintetizar as características do novo viés estrutural para a intervenção humanitária.

2. DELINEAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL

Os princípios da não intervenção e da proibição do uso da força representam os valores comuns da atual Sociedade Internacional anárquica, bem como a síntese de pelo menos três dos objetivos primários dessa sociedade, quais sejam: preservação da Sociedade Internacional, manutenção da independência dos Estados e promoção da paz, via regulação legal da violência organizada (BULL, 2003, p. 17).

É possível depreender que algumas das consequências dos aludidos objetivos, dentre outras, seja o incentivo aos atores da Sociedade Internacional solucionarem pacificamente suas controvérsias e a expansão do âmbito de atuação dos diversos sistemas de solução pacífica de controvérsias (que abrangem desde controvérsias comerciais à proteção aos direitos humanos).

Porém a consolidação dos princípios da não intervenção e da proibição do uso da força, como *jus cogens* e valores comuns da sociedade internacional não excluam, por completo, a possibilidade de solução das controvérsias por meio da autotutela (inclusive na sua forma mais violenta que é a guerra).

É importante ressaltar que a supressão da guerra, como meio de solução de controvérsias, sequer é um dos objetivos da Sociedade Internacional. A questão sobre a guerra (ou mesmo o uso da violência) ser ou não inerente ao ser humano ainda é tema de acalorados debates na doutrina.

No presente trabalho serão vistos argumentos que justificam a não deflagração da guerra sob qualquer pretexto, mas que justificam as intervenções militares (e consequentemente o uso da violência) em certos casos muito específicos, casos para os quais a sociedade internacional, aparentemente, ainda não produziu uma resposta legal satisfatória à sua prevenção ou combate. Dentre tais argumentos, uma categoria será objeto central da análise do presente trabalho: a intervenção humanitária.

Os argumentos justificadores da intervenção humanitária em princípio não buscam romper com o princípio da não intervenção. Entretanto, como se verá, acabam por gerar uma tensão no sistema jurídico internacional quando admitem a intervenção humanitária como implicitamente permitida ou como exceção ao princípio da não intervenção. Mais do que isso, podem ainda apresentar-se como valores comuns da Sociedade Internacional e, eventualmente, passar de tradução

de demanda política ou moral para uma linguagem normativa do Direito.

Esses argumentos da intervenção humanitária advogam medidas limitadas, tanto relacionadas ao emprego da força militar, como nas possibilidades de seu emprego. Tais argumentos, com suas especificidades e restrições operacionais, acabam por borrar a distinção entre solução pacífica de controvérsias internacionais e o uso da força.

Afastam-se suficientemente da ideia de solução pacífica de controvérsias justamente por não serem pacíficos – vez que há o emprego da força –, porém não podem ser considerados como guerra no sentido usual do termo, ou seja, como um conflito armado entre Estados regulada pelo *jus in bello*.

Junte-se a essa indeterminação substantiva da intervenção humanitária uma interpretação literal das disposições providas pelos arts. 2(4) e (7), 39⁹, 42 e 51 da Carta, que como se verá é a herdeira direta do primeiro Nomos da Terra.

O que se verifica a partir da interpretação literal é uma impossibilidade inicial (se nos ativermos à disposição textual da Carta) de encontrar um amparo jurídico a essa modalidade de uso da força e, conseqüentemente, a ilegalidade da intervenção humanitária e dos argumentos que buscam justificá-la em termos legais.

Todavia, o que se nota inicialmente é uma interpretação gradativamente mais extensiva dos dispositivos da Carta e uma autointerpretação do CS acerca das próprias atribuições, verificável a partir de práticas como a instituição das Missões de Paz, relatórios pós-conflitos, autorização do uso da força em hipóteses não contempladas originalmente na Carta, dentre outras.

Dessa forma, este capítulo tem por objetivo expor as teorias, e conceitos que serão utilizados na da tese.

O presente capítulo encontra-se dividido em três partes. Primeiramente, serão expostas as teorias do Nomos da Terra, das formas do pensamento jurídico, a partir do estabelecido por Schmitt (1934/1998) e da indeterminação relativa do direito internacional, descrita por Koskeniemi (2005) em *From Apology to Utopia*.

⁹ Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Este item visa prover um quadro interpretativo amplo, a partir do qual os conceitos a serem utilizados poderão ser compreendidos e o contexto teórico que permeará toda a discussão e a análise propostas.

A segunda parte cuidará dos conceitos a serem utilizados no estudo proposto, qual seja, a análise dos argumentos justificadores da intervenção humanitária, com o objetivo de determinar se há uma mudança do viés estrutural que sustenta o(s) atual(is) significado(s) da não intervenção e da proibição do uso da força pelo Direito Internacional.

Por fim, o terceiro item tratará de expor o método e a metodologia que serão utilizados. A exposição da metodologia desenhada para esta tese exige esclarecimentos conceituais mais aprofundados sobre o significado e alcance de cada um dos elementos de análise utilizados, vez que não são de conhecimento generalizado da academia brasileira.

2.1 - EXPOSIÇÃO E APLICAÇÃO GERAL DAS TEORIAS

Nesta tese serão utilizadas as teorias do *Nomos da Terra*, tal como desenvolvida por Schmitt (1950/2006) e da indeterminação relativa do Direito Internacional, elaborada por Koskenniemi (2005).

Justifica-se a escolha dessas teorias devido ao poder explicativo derivado de duas fontes: a influência do primeiro *Nomos da Terra*, baseado no *jus publicum Europaeum*, e a indeterminação resultante de um Direito que, de acordo com Schmitt, carece de uma ordem espacial que pudesse sustentá-la, resultando, assim, em um Direito sem uma orientação ou unidade entre seus membros.

É importante notar que ambas as fontes estão relacionadas pois a Carta, que pode ser considerada como uma inauguração de um novo momento do Direito Internacional, consolidou a não intervenção e a proibição do uso ou ameaça do uso da força como seus princípios basilares. Ao mesmo tempo manteve certas características do *Nomos* superado, como a proeminência estatal e uma tentativa de regulação da guerra.

Todavia, como a tentativa de regular a guerra mantém fortes influências do *jus publicum Europaeum*, ao mesmo tempo em que estas mesmas influências encontram-se codificadas sobre uma nova base legal que ignora (em parte) os pressupostos do próprio *Nomos* que veio a superar.

Percebe-se que essa contradição cria condições muito férteis para o exercício da interpretação por parte dos sujeitos, vez que estes não

estariam limitados por uma concepção comum sobre a delimitação da guerra, *justus hostis* e, sobretudo, pelos acontecimentos históricos pós-45 que são alienígenas ao primeiro Nomos da Terra, em especial os movimentos de descolonização, estabelecimento das missões de paz e a prática da intervenção humanitária.

2.1.1. Nomos da Terra

Há pelo menos três acepções diferentes para a palavra na obra de Schmitt, uma em "*On the three types of juristic thought*" (1934/1998) e outros três que estão no artigo intitulado "*Nomos-Nahme-Name*", que foi incorporado à edição de "*The Nomos of the Earth...*" utilizada nesta tese (1950/2006).

Isso se deve ao fato de o autor utilizar a mesma expressão em contextos diferentes, dando acepções diferentes, porém conectadas. A ambiguidade intencional no uso da expressão gera dificuldades no entendimento da importância que o conceito assume no contexto da obra. O primeiro significado de *Nomos* dado por Schmitt (1950/2006)

refere-se ao *ato constitutivo* ou proto-ato¹⁰ que funda uma ordem nacional ou internacional.

Este ato estabelece uma ordem espacial (*Raumordnung*), cuja estrutura espacial (*Raumstruktur*) é determinada pela tomada/divisão/cultivo (produção) (SCHMITT, 1950/2006, p. 48). Torna-se evidente, portanto, que o exposto anteriormente diz respeito a uma concepção de *Nomos* que está preocupada com a fundação de novas ordens territoriais, internas ou internacionais.

Assim, este primeiro significado de *Nomos* leva à segunda acepção, entendida por Schmitt (1950/2006) como "ordem espacial" e "estrutura espacial" (TESCHKE, 2010, p. 187). Ao contrário da primeira acepção, que se refere à ordem interna ou ordem internacional, este segundo significado está preocupado exclusivamente com a ordem internacional.

Além disso, o segundo significado de *Nomos* refere-se a uma ordem que já tenha sido estabelecida. A terra, mar, ar ou espaço já foram tomados, a propriedade e outros direitos foram repartidos e a produção

¹⁰ O próprio "proto-ato" consistiria em três etapas: apropriação/divisão/cultivo. Todos os três estão contidos no significado original da palavra grega *Nomos*. Por apropriação, Schmitt (1950/2006) indica a conquista, tomada ou captura de uma faixa de terra, mar, ar, ou do espaço sideral. A tomada envolve força, guerra e poder. Ele também se refere a "tomada de indústria, ou seja, a captura revolucionária do Estado e de seus meios de produção industrial. "Tomada", nesse sentido, refere-se a expropriação, a captura e redistribuição da propriedade e de outros direitos dentro do Estado. A tomada, por si só, porém não é suficiente para constituir um *Nomos*. À primeira fase deve ser seguida pela segunda e terceira fases; caso contrário, a tomada torna-se uma mera "ocupação temporária", sem efeito duradouro.

A segunda etapa no contexto da primeira acepção de *Nomos* diz respeito à divisão do objeto que tenha sido tomado. Por "divisão", Schmitt inclui medição e pesagem, que precedem divisão e distribuição subsequentes. Eles se referem à primeira divisão do solo, da qual todas as divisões posteriores são feitas, desde que a ordem original permaneça válida. "Divisão", em outras palavras, é a etapa que determina a propriedade ou o sistema econômico da nova ordem, nacional ou internacional. Mas os sistemas legal e de propriedade são inseparáveis para Schmitt. Portanto, a segunda etapa da primeira acepção de *Nomos* funda simultaneamente a ordem social e legal.

A terceira etapa nesta primeira noção de *Nomos* está relacionada com o cultivo/produção. Como é uma área que foi tomada, dividida e colocada em uso? Por cultivo, Schmitt (1950/2006) refere-se à produção industrial, mineração, agricultura e também o consumo. Como esta ideia é autoexplicativa, Schmitt não se detém em explicar melhor o que significaria esta terceira etapa.

já começou. Neste sentido, Schmitt (1950/2006) fala em "sistema de normas, conceitos tradicionais e costumes"¹¹.

Dentro desta segunda acepção está o primeiro *Nomos* global da terra, baseado no *jus publicum Europaeum*, que será tratado no item seguinte.

Finalmente, Schmitt (1950/2006) também usa os termos *Nomos* para indicar uma relação de poder, na ausência de uma ordem. Assim, ele fala dos *Nomoi* atuais da Terra, embora esteja convencido de que o antigo *Nomos* da Terra baseado no *jus publicum Europaeum* tenha desaparecido entre 1890 e 1939¹², sem que outro o substituísse.

Schmitt (1950/2006) afirma, com a ajuda trazida pela utilização da expressão "*Nomos*", que espera "reconhecer a estrutura das diferentes ordens sociais e [diferentes] doutrinas"¹³ (Tradução livre). Dessa forma Schmitt (1950/2006) pretende utilizar a expressão "*Nomos*" como um critério mediante o qual avaliará uma determinada ordem. Esse critério servirá para responder as seguintes perguntas, dentre outras: Como uma ordem foi criada? Como o seu território é apropriado, medido e cultivado? Qual é a sua estrutura atual? Essa ordem ainda é uma "ordem concreta", ou os seus elementos fundadores desapareceram ou foram substituídos? Qual(is) é(são) o(s) seu(s) princípio(s) fundador(es), que dá legitimidade a toda a ordem?

Schmitt (1950/2006) também usa o termo "*Nomos*" para indicar uma relação de poder, na ausência de uma ordem. Assim, ele fala dos "*Nomoi*" atuais da Terra, embora ele esteja convencido de que os antigos "*Nomos*" da Terra baseado no *Jus Publicum Europaeum* tenha desaparecido no período anteriormente mencionado.

¹¹ ...system of traditional standards, concepts, and customs.

¹² Estas são as datas mais citadas por Schmitt. Porém o próprio Schmitt não é claro acerca de quando se deu o início e/ou o fim do primeiro *Nomos* da Terra: o início varia de 1823 a 1890 e o fim ou declínio de 1914 ou 1939. É possível mesmo encontrar afirmações de que esse *Nomos* estaria em declínio ainda em 1950. A data do declínio ou desaparecimento do primeiro "*Nomos*" varia de acordo com o capítulo da obra, já que "The *Nomos* of the Earth..." não é um livro pronto, mas o resultado de um trabalho iniciado em 1942 e que contém trabalhos posteriores à publicação da primeira edição como anexos. Não se sabe ainda o que levou o autor a manter essas posições divergentes acerca do fim do primeiro *nomos* global da terra. Para encontrar as principais datas apontadas por Schmitt como os momentos de declínio ou destruição do primeiro *Nomos* global da Terra, cf. The *Nomos* of The Earth in the international law of the *jus publicum Europaeum*,. págs. 92-100 e 324-353

¹³ recognize the structure of different social order and doctrines..."

A Carta da ONU pode ser considerada uma das últimas expressões desse Nomos em suposto declínio ou desaparecido, pois nela estão contidas as características básicas do *Nomos* fundado no *jus publicum Europaeum*: o reconhecimento da igualdade soberana entre unidades políticas territorialmente organizadas - os Estados -, o cerceamento da guerra, via previsão expressa da proibição do uso ofensivo da força.

A herança do Nomos da Terra mais as proibições de utilização da força, tal como concebido pelo *Nomos* superado, geram uma indeterminação na Carta que somente poderá ser resolvida mediante a interpretação de seus dispositivos, nas situações que não foram originalmente previstas.

Feito esse esclarecimento inicial, a seguir serão detalhadas as características do primeiro *Nomos* da Terra e as influências que marcaram o mundo pós-*Nomos*, em especial na Carta.

2.1.1.1. *O primeiro Nomos global da Terra: uma ordem baseada no jus publicum Europaeum.*

Schmitt (1950/2006) credita a fundação do primeiro *Nomos* global da Terra à primeira revolução espacial na história humana: a "descoberta" pelos europeus das Américas, momento que deu início à medição, apropriação e divisão subsequentes do mundo pela Europa. Neste sentido, afirma:

[...] O mundo [de orientação] originalmente terrestre foi alterado na Era dos Descobrimentos, quando a Terra foi pela primeira vez englobada e medida pela consciência global dos povos europeus. Isto resultou nos primeiros nomos da Terra. Foi baseado em uma relação particular entre a ordem espacial da terra firme e da ordem espacial do mar livre, e por quatrocentos anos apoiou um Direito Internacional eurocêntrico: o

jus publicum Europaeum.¹⁴ (SCHMITT, 1950/2006, p. 49. Tradução livre.)

A nova ordem que se seguiu à revolução espacial do século XVI foi o sistema estatal europeu. O Estado não é uma designação universal para a unidade política. O Estado nasceu em um período de guerra civil religiosa que havia trazido a Europa à beira da anarquia.

Uma das principais razões para a existência do Estado era justamente a superação dessa potencial anarquia, neutralizando o poder da Igreja e dos senhores feudais. Isso foi alcançado com a ajuda do conceito de soberania. O elemento desse conceito, formulado no século XVI, é de que o soberano não reconhece nenhuma autoridade maior do que a dele (BODIN, 2011, pgs. 207-278).

Dessa forma afastou-se a autoridade religiosa nos assuntos seculares. O soberano concentrou toda a autoridade política em suas mãos, eliminando ou diminuindo sensivelmente (ainda que com graus variados de sucesso) a distinção entre poder espiritual e secular.

Assim, o Estado passou a ser um instrumento de consolidação do poder político e de afastamento da ordem concreta medieval europeia, baseada, dentre outros pressupostos, na distinção entre os poderes secular e espiritual com a submissão daquele por este (KOSKENNIEMI, 2004, p. 496).

Os Estados se tornaram "sujeitos" - ou "grandes homens" (*magni homines*) - e objeto de um novo Direito Internacional, baseado no *jus publicum Europaeum* (SCHMITT, 1950/2006, pgs. 140-147).

Juntamente com os fatores descritos acima, o nascimento do Estado moderno coincidiu com a "descoberta" das Américas e com os contatos dos europeus com as unidades políticas da África equatorial e Ásia.

No entanto, as "descobertas" ocorridas nos séculos XVI e XVII foram diferentes de outras descobertas da história. As "novas" terras não foram apenas descobertas e medidas, mas também foram tomadas/divididas e cultivadas. E, mais importante, significaram o que

¹⁴ ...The originally terrestrial world was altered in the Age of Discovery, when the earth first was encompassed and measured by the global consciousness of European peoples. This resulted in the first Nomos of the Earth. It was based on a particular relation between the spatial order of firm land and the spatial order of free sea, and for 400 years it supported a Eurocentric international law: the *jus publicum Europaeum*

Schmitt (1950/2006) chama de a primeira revolução espacial na consciência humana.

Neste período as potências europeias implementaram colônias no chamado Novo Mundo.

No geral, os Estados europeus viam os vastos espaços das Américas como *res nullius* passível de ocupação. Para Schmitt (1950/2006), o fato decisivo foi que os soberanos europeus se sentiam perfeitamente justificados em apropriar ou tomar novas terras.

A explicação de Schmitt (1950/2006) para isso está fundada na crença de que os europeus consideravam-se culturalmente superiores, ou historicamente, superiores aos habitantes do Novo Mundo e, posteriormente da África e Ásia.

As consequências práticas dessa crença era de que os Estados continentais distinguiam o status jurídico do solo europeu - organizado em Estados - do solo não-europeu, regulado de diversas formas pelo *jus publicum Europaeum*, como mostrado pela figura abaixo:

Eventualmente, o *jus publicum Europaeum* foi estendido para além da Europa, mediante a colonização das Américas e a dominação (direta ou indireta) de outras partes do planeta. Schmitt (1950/2006) credita a essa expansão o início do declínio do primeiro Nomos da Terra, conforme será tratado a seguir.

2.1.1.2. *Extensão do jus publicum Europaeum para além do Ocidente e a destruição do primeiro Nomos da Terra.*

Conforme afirmado anteriormente, o primeiro *Nomos* global da Terra desapareceu em algum momento entre 1890 e 1939 ou 1950.

Neste período, o *jus publicum Europaeum* foi expandido para incluir quarenta Estados não-europeus, particularmente na África e na Ásia.

As distinções entre a civilização europeia e as demais foi ignorada neste processo (SCHMITT, 1950/2006, págs. 270-272).

Ressalte-se que, por extensão, deu-se a exportação do conceito de Estado para regiões que não partilhavam da ordem concreta europeia e/ou que se encontravam submetidos ao *jus publicum Europaeum* e, por consequência, aos Estados europeus.

Schmitt (1950/2006) ressalta que o *jus publicum Europaeum* foi o produto de uma "ordem concreta", e, como tal, não podia ser exportada. Dessa forma não podia ser aplicada às outras nações do mundo que não partilhassem da mesma "ordem concreta" - como os Estados da Europa

e, possivelmente, das Américas - pois esta ordem havia sido construída ao longo de séculos e com base em determinados pressupostos.

Ocorre que foi justamente o que aconteceu ao se impor a incorporação do *jus publicum Europaeum* aos novos Estados - inclusive nas organizações internacionais da época - que não partilhavam da ordem concreta europeia¹⁵. Tal fato gerou:

[...] uma coleção de Estados unidos por relações de fato - uma massa desorganizada de mais de cinquenta Estados heterogêneos, destituídos de qualquer consciência espacial ou espiritual"¹⁶ (SCHMITT, 1950/2006, p. 234. Tradução livre).

Para sustentar a afirmação sobre a destruição do primeiro Nomos, Schmitt (1950/2006) afirma: **1.** o *jus publicum Europaeum* foi estendido até abranger toda a Terra, dissolvendo-se, assim, em um "Direito Internacional" desterritorializado; **2.** Os avanços tecnológicos que habilitaram ao homem moderno apropriar-se de um terceiro elemento espacial (o espaço aéreo) e a possibilidade de apropriação/divisão/cultivo futura de um quarto (o espaço cósmico) e, assim, teria tornado necessário a emergência de um novo "Nomos"; **3.** O conceito anglo-saxão de guerra, fundamentalmente diferente do conceito de guerra convencional, minou o *jus ad bellum* e a prática da guerra e, finalmente; **4.** A alteração e eventual desaparecimento dos conceitos clássicos da guerra convencional e de inimigo justo durante e após a I Guerra Mundial, notadamente devido à tentativa de regulação da guerra pelo Pacto da Liga das Nações e, posteriormente, pela Carta.

A combinação desses fatores teria sido responsável pela destruição do primeiro "Nomos" global da Terra, que seria substituído por conflitos entre *Großräume* (literalmente "Grandes Espaços") formados por blocos alinhados politicamente (KOSKENNIEMI, 2013, p. 202). Apesar desses fatores terem operado em conjunto e em

¹⁵ Além da recepção de Estados não europeus, ainda ocorreram outras situações que confundiram a distinção entre Estados e outras formas de organização política: exemplo pungente foi o reconhecimento pelos EUA da bandeira da Sociedade do Congo, (SCHMITT, 1950/2006, p. 217), algo sem paralelo no contexto do *jus publicum Europaeum*, já que houve o reconhecimento de um território colonial *como se fosse* território estatal independente.

¹⁶ ...a collection of states randomly joined together by factual relations - a disorganized mass of more than 50 heterogeneous states, lacking any spatial or spiritual consciousness...

diferentes graus, o item 1 será tratado a partir da indeterminação do Direito Internacional, tal como concebido por Koskeniemi (2005) no próximo ponto e os itens 3 e 4 serão tratados adiante na exposição conceitual, vez que constituem os elementos diretos que serão utilizados nas análises dos argumentos justificadores da intervenção humanitária¹⁷.

2.1.2 – A indeterminação relativa do Direito Internacional

O ponto de partida no presente item são as ideias de Koskeniemi (2005), para quem o Direito Internacional seria uma via media que, apesar de receber influências decisivas da moral e da política, não se transforma em nenhuma delas, mantendo sua autonomia e sua posição intermediária entre o conveniente e o justo.

Tal posição intermediária pode ser verificada no próprio fundamento paradoxal do Direito Internacional: enquanto surge do consentimento ou comportamento estatal, o Direito Internacional é considerado “*obrigatório, independente dos interesses ou opiniões do Estado contra o qual é invocado.*”¹⁸ (Tradução livre)

¹⁷ Os avanços tecnológicos nas comunicações, comércio, medição da Terra, dentre outras, fogem do escopo desta tese, apesar de ser inegável o impacto que a expansão científica e tecnológica exerceu (e ainda exerce) na reformulação das concepções espaciais e, para utilizar um termo schmittiano, espirituais, nas relações humanas com os espaços terrestre, marítimo, aéreo e cósmico.

¹⁸ ...it is assumed to be binding regardless of the interests or opinions of the State against which it is invoked.

Por outro lado, o Direito não pode ser completamente independente do comportamento, vontade ou interesse estatal, pois, caso o fosse:

[...] nós estaríamos perdidos no que diz respeito a onde encontrá-lo ou justificá-lo. Se o Direito não possuísse nenhuma relação com o poder e a realidade política, ele seria um tipo de moralidade natural, um código normativo fechado o qual pré-existiria as opiniões e interesses dos Estados individuais.¹⁹ (KOSKENNIEMI, 2005, pgs. 17-18).

O que foi dito acima é dinâmico pois ora favorece o elemento concreto ora a normatividade é privilegiada. Estes extremos necessitam dos argumentos que os expliquem e justifiquem e são classificados por Koskenniemi (2005) como padrões argumentativos ascendentes e descendentes.

O padrão descendente vê o Direito internacional como normativamente objetivo, externo ao comportamento, interesse ou vontade estatal. Este padrão torna o Direito obrigatório, pois “a justificação [para o cumprimento do Direito Internacional] não advém meramente do poder, mas [de] ‘ideias’ normativas chamadas regras”²⁰ (KOSKENNIEMI, 2005, p. 60. Tradução livre). Ou seja, há um movimento de imposição de uma norma objetiva e abstrata ao comportamento internacional.

Por sua vez, o padrão ascendente procura a fundamentação do direito internacional justamente no comportamento, interesse e vontade dos Estados, buscando relacionar estes elementos com padrões de conduta adotados pelos mesmos, de modo a aproximar o Direito da prática internacional (KOSKENNIEMI, 2005, pgs. 59-63). Ou seja, esta modalidade argumentativa defende a legalização de comportamentos a partir da prática estatal, como se houvesse uma espécie de derivação legal dos comportamentos percebidos e aceitos.

¹⁹ On the other hand, law cannot be completely independent from behaviour, will or interest. If it were, we would be at a loss about where to find or how to justify it. If law had no relation to power and political fact, it would be a form of natural morality, a closed normative code which would pre-exist opinions or interests of individual States.

²⁰ Justification is not received from mere factual power but from normative ‘ideas’ called rules.

Os riscos contidos por ambas as posições são evidentes: no caso descendente, existe a possibilidade de tornar o Direito Internacional numa espécie de moralidade natural ou teoria objetiva da justiça, enquanto o padrão ascendente poderia tomar o Direito Internacional como refém da prática, transformando-o em mais uma arma dentro do arsenal disponível para a ação estatal.

Seria necessária, portanto, a aceitação de ambos os padrões como constituintes e direcionadores do Direito Internacional, tanto para entender as contradições e perigos inerentes à polarização como para mantê-lo distante e relativamente autônomo desses polos, pois:

A dinâmica da argumentação jurídica internacional é fornecida pela contradição entre os padrões ascendente e descendente de argumentação e a incapacidade de escolher qualquer uma delas. Consequentemente, a doutrina é forçada a manter-se em constante movimento desde a ênfase à concretude para enfatizar normatividade e vice-versa, sem poder estabelecer-se permanentemente em qualquer uma das posições.²¹ (KOSKENNIEMI, 2005, p. 65. Grifo do autor. Tradução livre)

Desta forma, a constante dinâmica de oposição, associação e dissociação entre argumentos ascendentes e descendentes, entre concretude e normatividade, garantiriam ao Direito Internacional sua posição como discurso intermediário entre a política e a moral (KOSKENNIEMI, 2005, págs. 68-69).

Mais do que isso, o Direito Internacional não seria simplesmente uma linguagem dinâmica, mas uma linguagem de justificação, que contém várias expressões e argumentos de vontades políticas diversas. Entende-se como linguagem de justificação por fornecer o vocabulário necessário para os argumentos que procuram legalizar este ou aquele interesse.

O papel justificador da linguagem jurídica torna possível sua utilização “[...] de modo a exprimir preocupações (e.g., desenvolvimento

²¹ The dynamics of international legal argument is provided by the contradiction between ascending and descending patterns of argument and the inability to prefer either...Consequently, doctrine is forced to maintain itself in constant movement from emphasizing concreteness to emphasizing normativity and vice-versa without being able to establish itself permanently in either position.

econômico, Direitos Humanos, proteção ambiental, segurança) que são legítimas [...]”²² (ILC, 2006, § 492, *in fine*. Tradução livre.).

Esta nova necessidade justificada, que não pode ser completamente acomodada no conjunto normativo existente, pode criar um sistema ou subsistema ou, ainda, uma diferente interpretação dada à mesma norma. Isto se dá porque:

[...] o Direito Internacional emerge de um processo político cujos participantes possuem prioridades contraditórias e raramente sabem ao certo como tais prioridades devem ser transformadas em diretivas para lidar com um futuro incerto.²³ (KOSKENNIEMI, 2005, p. 590. Tradução livre),

Como lembra a ILC (2006), “[...] novos tipos de Direito especializados não emergem acidentalmente, porém buscam responder às novas exigências técnicas e funcionais”²⁴ e completa:

Um Direito que falhe em articular as experiências diferenciadas entre situações fáticas ou entre interesses e valores que parecem relevantes em certas áreas problemáticas seria, no geral, inaceitável, simultaneamente utópico e autoritário.²⁵ (Tradução livre).

Os “novos tipos de Direito especializados” ou diferentes interpretações de uma mesma norma são os instrumentos utilizados pelos sujeitos para avançar seus interesses.

²² so as to give expression to concerns (e.g. economic development, human rights, environmental protection, security) that are legitimate

²³ International law emerges from a political process whose participants have contradictory priorities and rarely know with clarity how such priorities should be turned into directives to deal with an uncertain future. Hence they agree to supplement rules with exceptions, have recourse to broadly defined standards and apply rules in the context of other rules and larger principles.

²⁴ New types of specialized law do not emerge accidentally but seek to respond to new technical and functional requirements.

²⁵ A law that would fail to articulate the experienced differences between fact-situations or between the interests or values that appear relevant in particular problem-areas would seem altogether unacceptable, utopian and authoritarian simultaneously.

Considerando o papel estabilizador e a pretensão universalista do Direito Internacional, este seria um veículo mediante o qual, segundo Byers (1995), o exercício do poder puro é transformado em poder legítimo. Dessa forma, no contexto da “realidade caleidoscópica na qual atores em competição lutam para criar sistemas normativos”²⁶ que representem seus interesses particulares (KOSKENNIEMI, LEÏNO, 2002, p. 559. Tradução livre), “a questão jamais é se deve ou não utilizar o direito, mas sim *qual* direito ou direito *de quem*”.²⁷ Por isso:

[...] enquanto o direito internacional é falado, e dessa maneira aplicado, reflete a profunda e desigual constelação de poder atual, também oferece avenidas de resistência e experimentação. [O direito internacional] pode ser utilizado para apoiar ou desafiar a hegemonia²⁸. (KOSKENNIEMI, 2005, p. XIV. Grifo do autor. Tradução livre.)

Logo, é possível encontrar nessa linguagem os instrumentos (palavras e expressões) necessários para elaboração de um discurso justificador, com argumentos ascendentes ou descendentes.

A partir do cenário descrito acima que é possível falar em indeterminação do direito internacional, que confere possibilidades infinitas de interpretações das normas de Direito Internacional permitindo, a princípio, a criação de todos os argumentos jurídicos possíveis. Essa indeterminação seria a condição formal para a criação de argumentos legais justificadores de condutas. (KOSKENNIEMI, 2005, p. 597)

²⁶ Kaleidoscopic reality in which competing actors struggled to create competing normative systems often expressly to escape from the strictures of diplomatic law.

²⁷ The question is never whether or not to go by law but by *which law* or *whose law*.

²⁸ While the way international law is spoken and thus applied reflects the profoundly inequitable constellation of power today, it also offers avenues of resistance and experimentation. It may be used to support or challenge hegemony.

2.2 - CONCEITOS UTILIZADOS NO TRABALHO

Apresentadas as teorias que fornecem o quadro interpretativo para esta tese, o passo seguinte é apresentar os conceitos que nortearão a análise a ser desenvolvida nos capítulos subsequentes.

Estes conceitos são a delimitação da guerra, *justus hostis* e viés estrutural, sendo que a seguir será realizada a exposição dos conceitos, as controvérsias que surgem dos mesmos e a indicação de como serão aplicados no contexto da pesquisa.

2.2.1 - Delimitação da guerra e *justus hostis*

Dos aspectos do primeiro *Nomos* da Terra, os mais relevantes para esta tese são justamente a abolição (ainda que gradativa) do conceito de guerra justa, a delimitação da guerra e a designação do inimigo como inimigo justo (*justus hostis*). A partir dessas características, as demais serão apresentadas.

Justifica-se a maneira da exposição pelo fato de os conceitos serem interligados, não se podendo compreender a delimitação da guerra sem a noção de apropriação, Estado e *justus hostis*, etc, da mesma forma que a compreensão de qualquer um desses conceitos necessita dos outros. Portanto, como o entendimento de um leva necessariamente à exposição dos conceitos relacionados, este item parte do ponto mais conveniente para explicação dos conceitos.

Schmitt (1932,1963/2008; 1950/2006) concebe três modalidades de guerra: **1.** Guerra convencional; **2.** guerras de libertação nacional²⁹ e; **3.** "guerras absolutas"³⁰.

²⁹ Schmitt afirma que as guerras de libertação têm suas raízes nas revoltas contra o domínio napoleônico na Rússia e Espanha em 1808 e 1812, respectivamente. Essa forma de guerra ganhou proeminência a partir 1945 com a guerra de libertação da Indochina, com a guerra de independência da Argélia e as guerras de libertação nacional na África durante a década de 1960 em diante. Diga-se de passagem, o guerrilheiro espanhol durante as guerras de libertação do domínio francês durante as guerras napoleônicas, constitui a figura central da caracterização inicial schmittiana do *partisan*. A partir da existência e atuação dos guerrilheiros espanhóis, Schmitt elabora a sua "teoria do partisan". Para mais informações sobre os antecedentes das guerras de libertação do séc. XX, cf. SCHMITT, Carl. **O conceito de político/ teoria do Partisan**, 2008, págs. 17 e segs.

Por guerra convencional, refere-se Schmitt (1932/2008) às guerras europeias entre os séculos XVII e XIX (com intervalo entre as guerras napoleônicas).

O conceito de guerra convencional, que também chamado de guerra não discriminatória, interestatal clássica e/ou de guerra delimitada - prevaleceu na Europa aproximadamente entre a Paz de Westphalia aos tratados de paz da I Guerra Mundial (TESCHKE, 2010, pgs. 189-190).

No conceito de guerra convencional ou clássica, existe a:

[...] possibilidade de diferenciações claras e inequívocas. Interior e exterior, guerra e paz, durante a guerra: militar e civil, neutralidade e não neutralidade, tudo isto é reconhecidamente separado e [que] não se confunde intencionalmente". (SCHMITT, 1932/2008, p. 09)

As peças que compunham este sistema eram um número limitado de Estados europeus homogêneos, formando um equilíbrio de poder no continente; uma potência naval, a Inglaterra, que controlava os mares e que mantinha o equilíbrio no continente europeu (SCHMITT, 1950/2006, pgs. 145; 173-175); e um quadro de "terra livre" aberto no Novo Mundo e em outros lugares à disposição das potências europeias, quadro no qual a delimitação da guerra não se aplicava.

O elemento central deste sistema é o Estado soberano, cujas características mais relevantes são a igualdade, a independência e o *jus ad bellum*, o direito de empreender a guerra.

A igualdade desses Estados significa que, em uma guerra, cada Estado reconhece o outro como seu igual.

Tal igualdade eliminou a tentação de julgar um Estado beligerante em termos morais ou legais, pois "todos têm em ambos os lados, seu status claro.

Na guerra do Direito Internacional interestatal, também o inimigo é reconhecido no mesmo nível como Estado soberano" (SCHMITT, 1932/2008, p. 09).

³⁰ As guerras revolucionárias seriam aquelas em que o objetivo imediato não é simplesmente a derrota do inimigo, mas o seu extermínio, de modo que possa ser implementada uma mudança em determinado sistema econômico e social. Nesta categoria Schmitt (1932/2005) coloca as guerras civis, religiosas e/ou revolucionárias.

Como cada Estado possui o *jus ad bellum*, um Estado inimigo em tempo de guerra é considerado como *justus hostis*, não havendo discriminação legal ou moral contra o inimigo.

O reconhecimento do *justus hostis* pelo *jus publicum Europaeum* possibilitou aos Estados europeus relativizar o conceito de inimizade³¹, permitindo distinguir o Estado inimigo de um criminoso.

Schmitt (1932/2008; 1950/2006) está particularmente interessado na maneira na qual o sistema estatal europeu relativizou a inimizade. Isto foi alcançado eliminando a justiça de guerra, a *justa causa* material.

Como cada Estado soberano tem o direito de fazer a guerra, o requisito da justiça é reduzida a uma questão de forma.

O problema não é mais preencher um requisito específico. A questão agora é: a unidade que está em guerra é um Estado reconhecido ou não? Esta questão é de extrema relevância, pois:

³¹ Sobre a relativização do conceito de inimigo, Schmitt (1932/2008) afirma: o inimigo político não precisa ser moralmente mau, não precisa ser esteticamente feio; ele não tem que se apresentar como concorrente econômico e, talvez, pode até mesmo parecer vantajoso fazer negócios com ele. Ele é precisamente o outro... e, para sua essência basta que ele seja em um sentido especialmente intenso, existencialmente algo diferente...de modo que, em caso extremo, sejam possíveis conflitos com ele, os quais não podem ser decididos nem através de uma normalização geral empreendida antecipadamente, nem através da sentença de um terceiro “não envolvido” e “imparcial”.

A justiça da guerra não está mais baseada na conformidade com o conteúdo de normas teológicas, morais ou jurídicas, mas sim sobre a qualidade institucional e estrutural das formas políticas. Os Estados empreenderam guerra uns contra os outros no mesmo nível, e cada lado via o outro não como traidores e criminosos, mas como *justi hostes* [inimigos justos]. Em outras palavras, o direito de guerra era baseado exclusivamente na qualidade dos agentes beligerantes do *jus belli*, e esta qualidade se baseia no fato de que soberanos iguais empreendiam guerra um contra o outro.³² (SCHMITT 1950/2006, págs. 142-143. Tradução livre)

Portanto, para todos os efeitos, a questão da justiça material foi eliminada e a "guerra entre Estados não [serial] justa ou injusta, mas um assunto de Estado."³³ (SCHMITT, 1938/1996, p. 73. Tradução livre)

A guerra travada por soberanos iguais, que não se discriminam e que têm ordens sociais e econômicas semelhantes é capaz de ser contida, desde que exista um equilíbrio de poder e uma imensa extensão de terra livre, onde esses mesmos poderes poderiam travar guerras sem observar as regras aplicáveis ao território estatal³⁴ e, ao mesmo tempo, sem perturbar a paz europeia (SCHMITT, 1950/2006, págs. 92-97; 148).

³² The justice of war no longer is based on conformity with the content of theological, moral, or juridical norms, but rather on the institutional and structural quality of political forms. States pursued war against each other on one and the same level, and each side viewed the other not as traitors and criminals, but as *justi hostes*. In other words, the right of war was based exclusively on the quality of the belligerents agents of *jus belli*, and this quality was based on the fact that equal sovereigns pursued war against each other.

³³ War between states is neither just or unjust, but the affair of the state.

³⁴ O mundo estava dividido primeiramente pelas "*rayas*" e depois pelas linhas de amizade (*amity lines*), delimitando a atuação do *jus publicum Europaeum*. Essas linhas serviam para indicar onde vigorava o direito público europeu e quais eram zonas "livres" para ação e apropriação.

Posteriormente, Schmitt indica a criação a linha que demarcava o Hemisfério Ocidental, separando as Américas da Europa, o Novo Mundo do Velho. Para mais informações sobre as "*rayas*", "*amity lines*" e a "linha do hemisfério ocidental", cf. **The Nomos of The Earth in the international law of the *jus publicum Europaeum***, 92-100

Assim, as guerras europeias *em solo europeu* poderiam ser comparadas a duelos, a um "...conflito de armas entre *personae morales* (pessoas morais) territorialmente distintas que disputavam entre si a partir do *jus publicum Europaeum*, porque o solo europeu estava dividido sob sua égide"³⁵ (SCHMITT, 1950/2006, págs. 141-142. Tradução livre.).

Nestes "duelos" entre Estados (KOSKENNIEMI, 2004, p. 495) os Estados neutros atuam como garantidores da ordem e asseguram a observância das normas legais que regulam a guerra em solo europeu.

Neste sistema a neutralidade era possível, pois um Estado poderia empreender ou participar de guerra ou poderia dela permanecer afastado; não havia obrigação moral de ajudar qualquer das partes à guerra.

Em resumo, o conceito de guerra tradicional, que valeu de 1648 a (no mais tardar) 1919, deu a cada Estado soberano o direito de fazer a guerra e relativizou a inimizade a ponto de transformar a guerra em instrumento de solução de controvérsias e o inimigo em oponente.

Poderiam existir várias razões políticas, econômicas, entre outras, para não se empreender uma guerra, mas a guerra em si foi reconhecida pelo *jus publicum Europaeum* como meio aceitável de solução de controvérsias entre os Estados.

Caso uma guerra eclodisse, os terceiros Estados seriam confrontados com duas opções: ou eles poderiam aderir a um dos lados em conflito, ou poderiam manter-se neutros e em conformidade com os direitos e deveres que foram enunciados nas normas legais (normas não escritas e/ou convencionais) que lidam com esses direitos e deveres.

Porém, no decorrer da I Guerra Mundial, os conceitos clássicos de neutralidade e *justus hostis* foram sendo gradativamente desconsiderados: a violação da neutralidade belga, a negação do *status* de potência ocupante à Alemanha na Bélgica e Luxemburgo (SCHMITT, 1950/2006, págs. 259-260), a introdução da guerra submarina (KEEGAN, 2005, p. 462), dos bombardeios deliberados às populações civis, utilização massiva de propaganda (CARR, 2001, págs. 176-179), mostram o quanto o conflito distanciou-se da regulação pelo *jus publicum Europaeum*.

³⁵ a conflict of arms between territorially distinct *personae morales* (moral persons), who contended with each other on the basis of the *jus publicum Europaeum*, because European soil had been divided under their aegis.

Igualmente importante foi a incorporação de esferas anteriormente consideradas privadas ao esforço de guerra - notadamente a economia -, pois:

[...] Em nenhuma guerra anterior a vida econômica das nações beligerantes havia sido tão completa e implacavelmente organizada pela autoridade política [...] Inutilizar o sistema econômico de uma potência inimiga tornou-se um objetivo de guerra tanto quanto derrotar seus exércitos e frotas. (CARR, 2001, p. 152)

Além do reconhecimento da crescente importância da economia no esforço de guerra, também durante a I Guerra Mundial houve o esforço para minar o moral das tropas inimigas *e das populações civis* via utilização massiva de propaganda.

A utilização dessa tática de desmoralização minou igualmente o conceito de delimitação da guerra, por extrapolar a condução das hostilidades restritas às forças militares do inimigo ao envolver a atuação direta dos beligerantes sobre a população civil como um dos objetivos estratégicos da guerra.

O sucesso da propaganda sobre as populações dos Estados beligerantes, tanto internamente quanto nos países neutros e inimigos, variou de acordo com os resultados da luta econômica e militar, demonstrando a interdependência íntima entre as três formas de poder durante a I Guerra. Por isso que se afirma que "a vitória de 1918 foi atingida por meio de uma hábil combinação do poder militar, do poder econômico e do poder sobre a opinião." (CARR, 2001, págs. 177-179)

Por fim, o Pacto da Liga das Nações³⁶ (Pacto) mudou o conceito tradicional de guerra de forma irrevogável, ao abolir o conceito de *justus hostis*, ainda que indiretamente.

A Liga das Nações não aboliu ou proibiu a guerra, mas estabeleceu certos procedimentos que os Estados deveriam que cumprir

³⁶ Para um relato aprofundado sobre a Conferência de Paz, ocorrida ao final da I Guerra Mundial, cf. MACMILLAN, Margaret. **Paz em Paris: A conferência de Paris e seu mister de encerrar a Grande Guerra**

antes que pudessem empreendê-la, conforme previsto nos arts. 12³⁷, 13³⁸ e 15³⁹ do Pacto.

Na hipótese de um Estado-Membro não cumprir com procedimentos previstos nesses artigos, inicialmente de caráter financeiro e diplomático, o infrator poderia, inclusive, ser excluído (ocorreu com a Rússia em 1939, em razão da invasão da Finlândia) da Liga das

³⁷ Art. 12 - The Members of the League agree that, if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration or judicial settlement or to enquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the judicial decision, or the report by the Council.

³⁸ Art. 13 (*caput*) - The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration or judicial settlement and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration or judicial settlement.

³⁹ Art. 15 (*caput*) - If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration or judicial settlement in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

Note-se que o Brasil não adotou uma versão traduzida do Tratado de Versalhes, razão pela qual utilizou-se do anexo ao Decreto 13.990/1920, que publicou o Tratado de Versalhes no Brasil

Nações⁴⁰. E mais: aquele que violasse o Pacto poderia ser objeto também de ações militares. Estas medidas passaram a ser chamadas de "sanções", expressão carregada de significado tanto para os aplicadores como para aqueles são objetos das sanções.

O Pacto da Liga (1919), ao criar um sistema para determinar uma violação do Direito Internacional e para instituir medidas contra o violador, instituiu um sistema de segurança coletiva. Porém, é importante ressaltar o fato de que o Pacto deixou aos próprios Estados membros determinar se um Estado membro violou ou não suas obrigações.

O Conselho da Liga poderia recomendar, mas não decidir, qual a sanção deveria ser tomada contra um Estado violador.

A idéia subjacente desse sistema foi mobilizar a comunidade internacional contra os atos ilegais de seus membros, da mesma forma mediante a qual um Estado age contra bandidos no interior do seu território.

Essencial por trás dessa ideia foi a caracterização daquele que vai contra o estabelecido no Pacto (infrator) e passível de sofrer sanções que

⁴⁰ Art. 16 - Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not. It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Member s of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

pussem fim à violação - no plano das possibilidades, ao menos⁴¹. Ou seja, há simultaneamente uma limitação da guerra - que só pode ser empreendida se respeitados certos procedimentos - e uma quebra no sistema vigente durante o primeiro *Nomos* da Terra, pois o violador pode ser posto fora da lei, como aquele contra o qual tudo é permitido.

Assim, o infrator transforma-se em inimigo *injusto*, contra o qual medidas coercitivas (incluindo a guerra) não apenas são válidas, mas *materialmente* justas, já que visam punir aquele que fora caracterizado como infrator e, eventualmente, trazê-lo de volta à comunidade internacional.

A caracterização do Estado como infrator o tornava passível de sanções *justas* do ponto de vista legal, eliminando ou, pelo menos, restringindo o alcance do conceito de *justus hostis*, elemento tão essencial no "*Nomos*" do *jus publicum Europaeum*.

Porém, como o Pacto da Liga não proibia a guerra e o Conselho não possuía meios ou interesse para impor decisões sobre os seus membros, gerou-se uma confusão pois, como visto anteriormente, o conceito de *justus hostis* foi eliminado pela designação do infrator do Pacto como fora da lei. Todavia, "a Liga permaneceu comprometida com [o conceito de] guerra interestatal do direito internacional europeu tradicional"⁴² (SCHMITT, 1950/2006, p. 246. Tradução livre), que necessita justamente do conceito de *justus hostis* para sua existência!

⁴¹ Pois quando se considera a invasão e anexação da Abissínia pela Itália (ambos membros da Liga) em 1935-6, o que se observa é justamente o esforço para *ratificar* a violação cometida pela Itália contra outro membro da Liga. Outro caso igualmente alarmante foi a anexação dos Sudetos e, posteriormente, da Tchecoslováquia pela Alemanha.

⁴² ... the League remained committed to the interstate, military war of traditional European international law...

2.2.2 - Intervenção humanitária

A intervenção humanitária, justificada das mais diversas formas no Direito Internacional, é uma das várias possibilidades de intervenção militar praticadas atualmente.

Colocada em um contexto mais amplo, intervenção pode ser entendida da seguinte forma:

[...] intervenção significa coerção que não seja guerra. A potência interventora não tem a intenção de provocar imediatamente uma guerra - ela pode até estar almejando evitar a guerra mas em geral está pronta para a guerra e, de fato, a guerra pode vir a ser o resultado, caso o Estado contra quem for feita a intervenção resolver resistir, ou ainda caso outros estados contra intervierem. Assim, vemos que a intervenção é sempre ditatorial, envolvendo a ameaça, senão o exercício, da força. (WIGHT, 2002, p. 194)

O caráter "humanitário" da ação militar é o que diferencia a intervenção humanitária das outras formas de intervenção militar.

Às vezes chamado também de “novo intervencionismo”, Delgado (2003) ressalta que intervenção humanitária difere do esquema “clássico” de ataques aéreos e invasão e ocupação por forças terrestres em pelo menos três aspectos, conforme apresentados por Kreide (2009): **1.** não visa derrotar militar o inimigo e sim por fim às graves violações dos Direitos Humanos em determinada região; **2.** as operações são conduzidas de forma defensiva e guiadas para o desengajamento dos beligerantes, **3.** Finalmente, a última característica e, talvez a mais importante, a intervenção humanitária foca não outro Estado e sim na proteção vida humana, diferindo das guerras coloniais pela independência e da intervenção de um terceiro Estado em uma guerra civil.

Neste quadro encontra-se o cenário nas quais as ações dos sujeitos podem ser traduzidas para justificações legais da intervenção humanitária, cujo empreendimento demonstra uma clara mudança de perspectiva do CS e dos sujeitos acerca da legalidade de ações coercitivas na promoção de uma interpretação ampliada sobre o que constitui ou não ameaças à paz e segurança internacionais.

De acordo com Holzgreffe (2004), intervenção humanitária consiste na:

[...] ameaça ou uso da força para além das fronteiras do Estado por um Estado (ou grupo de Estados) destinadas a prevenir ou evitar novas violações generalizadas e graves dos direitos fundamentais dos indivíduos que não sejam os seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é utilizada.⁴³
(Tradução livre)

O conceito operacional elaborado por Holzgrefe (2004) é a base para a definição de intervenção humanitária adotada neste trabalho.

Retirou-se deste conceito a ideia de ameaça do uso da força e modificou-se a expressão "*direitos fundamentais*" por "*certos Direitos Humanos*". Por quê? Porque até a especificação contida no relatório "*Implementing the responsibility to protect*" (2009) sobre quais hipóteses de violações de direito ensejariam uma intervenção humanitária⁴⁴, não havia consenso sobre quais direitos poderiam ser abarcados pela intervenção humanitária.

A expressão "*direitos fundamentais*" conferiria uma ampla margem de discricionariedade que não só traria problemas de interpretação para os leitores desta tese, como também foi eventualmente rejeitada pela própria ONU em prol de critérios menos subjetivos.

Portanto, a expressão "*certos Direitos Humanos*" engloba aqui a proteção dos direitos relacionados à vida, ao mesmo tempo em que deixa uma margem de indeterminação com o fim específico de encaixar a possibilidade de proteção (ou "proteção") de outros direitos.

Fundamental para a justificação legal da prática da intervenção humanitária é a ideia de uma guerra legalizada - ou, talvez, do ressurgimento das noções de guerra justa⁴⁵.

⁴³ the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied.

⁴⁴ As situações apresentadas pelo relatório são: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica.

⁴⁵ Para uma introdução didática sobre a relação entre intervenção humanitária e as doutrinas medievais da guerra justa, cf. DELGADO, José Avelino Pina. Regulamentação do uso da força no direito internacional e legalidade das intervenções humanitárias unilaterais, 2003, pgs. 23-36

Isto representa um desafio fundamental para a noção de guerra como desenvolvido no *jus publicum Europaeum*, que ainda compõe o Direito Internacional.

Como referido anteriormente, esta noção foi baseada em na igualdade entre os Estados beligerantes, na qual cada um deles possuía a prerrogativa de iniciar uma guerra caso considerassem necessário.

O conceito de *justus hostis* é difícil, se não impossível, de conciliar com a idéia de guerras "justas" ou legais.

Essencial para um conceito de guerra justa ou legal é o uso da força para aplicar a lei, situação na qual uma parte tem uma *justa causa* material para usar a força contra o violador da paz e segurança internacionais ou aquele que seja considerado violador de certos direitos humanos, notadamente aqueles relacionados à proteção da vida e integridade física.

Assim, a prática da intervenção humanitária pode representar uma nova orientação, um viés estrutural situado em uma possível nova ordem concreta divergente do normativismo original que é representado pela Carta.

2.2.3 Normativismo e ordem concreta

A ideia de ordem concreta, que ocupa uma posição central no pensamento internacionalista de Carl Schmitt, faz parte da sua teoria sobre a natureza do Direito, que aparece inicialmente em "*On the three types of juristic thought*", de 1934.

As três formas de pensamento jurídico que Schmitt identificou em "*On the three types...*" diferenciam-se pela maneira como concebem as fundações do Direito, ou seja, a partir de ordens concretas, decisões ou normas.

Schmitt (1934/1998) entende que todo jurista, de forma consciente ou inconsciente, possui um conceito de Direito e que este parte de uma regra, decisão ou "ordem concreta".

Enquanto toda a teoria jurídica contém elementos de todos os três tipos, o fator determinante é qual o conceito de Direito é fundamental, a partir do qual todos os outros são derivados e, portanto, qual conceito de Direito usa os outros como instrumentos de sua própria atualização. Por isso:

Toda forma de pensamento jurídico trabalha com regras, assim como decisões e com ordens e formações. Porém apenas um deles pode ser a noção jurídica formadora definitiva da qual todas as outras derivam: ou norma (no sentido de uma regra ou lei), ou decisão ou ordem de concreta [...]. Os três reis do pensamento - regras e estatutos, decisão e ordem concreta e formação - são distinguíveis de acordo com as vários graus [de importância] que cada um confere aos três conceitos específicos do pensamento purista e de acordo com a ordem de sucessão em que se está deduzido do outro ou remontável até a outra.⁴⁶ (SCHMITT, 1934, p. 43. Tradução livre)

Schmitt manteve o conceito de ordem concreta como elemento central em seus escritos posteriores a 1934 (MEUTER, 2000, p. 05). Este conceito, também essencial na compreensão de *"The Nomos of the Earth"*, e é uma extensão da noção desenvolvida anteriormente de que o Direito somente é aplicável a uma situação normal (SCHMITT, 1922/2006, p. 15). Esta noção diz respeito à necessidade de superação da tradição normativista abstrata e de se formularem teorias que relacionem o Direito com as mudanças políticas e sociais.

A partir da publicação de *"Teologia Política"* (1922/2006) esta noção encontra repetida aplicação em *"O conceito do político e teoria do Partisan"* (1932;1963/2005) *"On the three types of juristic thought"* (1934/1998) e *"The Nomos of the Earth"* (1950/2006). Por isso, de modo a compreender o conceito de ordem concreta, primeiramente é necessário apresentar as duas outras modalidades de pensamento jurídico: o normativismo e o decisionismo.

A razão pela qual se faz necessário apresentar essas modalidades reside no fato de que a ideia de ordem concreta, apesar de

⁴⁶ Every jurisprudential thought works with rules, as well as with decisions, and with orders and formations. But only one of these can be the ultimate jurisprudentially formed notion from which all the others are always juristically derived: either norm (in the sense of a rule or statute), or decision, or concrete order...The three kings of thinking - rules and statutes, decision and concrete order and formation - are distinguished according to the various ranks each confers on the three specific concepts in puristic thought and according to the order of succession in which one is deducted from the other or traced back to the other

desenvolvimentos posteriores, ser a mais incompleta das três modalidades apresentadas em *"On the three types of juristic thought"*. Em parte, as características da ordem concreta podem ser depreendidas *contrario sensu* a partir do entendimento de como Schmitt (1934/1998) considera o normativismo e o decisionismo.

As três formas de pensamento jurídico que Schmitt identificou em *"On the three types of juristic thought"*⁴⁷ (1934/1998) diferenciam-se pela maneira como concebem as fundações do Direito, ou seja, a partir de ordens concretas, decisões ou normas.

O decisionismo, nos termos descritos por Schmitt (1922/2006; 1934/1996) não é levado em conta por ser inaplicável ao conteúdo desta tese.

Dado que a pessoalidade é uma característica essencial ao decisionismo - tendo sido inclusive explicitamente tratada em *"Teologia Política"* e em *"On the three types of juristic thought"* (SCHMITT, 1922/2006, págs. 8-23; 1934/1998, págs. 60-62) -, não se identifica uma pessoa ou sequer um "leviatã internacional". Não há órgão, formal ou informal, que, no âmbito do estudo proposto, possa ser alçado a tal categoria; nem mesmo o CS pode ser considerado um "leviatã internacional", visto que se encontra vinculado à Carta (ainda que possua um amplo poder discricionário), ou seja, um Direito positivo que o constitui.⁴⁸

Como a definição de decisionismo pressupõe que da *"...perspectiva normativa, a decisão nasce do nada"* (SCHMITT,

⁴⁷ Para explicar a teoria das três formas do pensamento jurídico, desenvolvida por Carl Schmitt (1934/1998) o conceito de ordem concreta, foram inicialmente utilizadas as seguintes obras: *Teologia Política* (1922/2006), *O conceito do político e teoria do Partisan* (1932;1963/2005) *"On the three types of juristic thought"* (1934/1998) e *"The Nomos of the Earth in the international law of the Jus Publicum Europaeum"* (1950/2006) (*The Nomos of the Earth...*).

Justifica-se a escolha dessas obras devido ao fato de a teoria, apesar de consolidada em *"On the three types..."* (1934/1998), ter parte dos seus conceitos desenvolvidos antes de 1934, notadamente em "teologia política" (1922/2006): o decisionismo⁴⁷. Nestas obras, em especial *"On the three types..."*, encontra-se a exposição teórica do conceito de "ordem concreta" (*konkretes Ordnung*).

⁴⁸ O problema aqui está relacionado ao próprio poder explicativo do decisionismo aplicado ao tema proposto. De todo modo, há quem tenha buscado fundamentar as decisões do CS que autorizam as intervenções humanitárias a partir do decisionismo schmittiano. Neste sentido, cf. ROACH, Steve C. *Decisionism and Humanitarian Intervention: Reinterpreting Carl Schmitt and the Global Political Order. Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 30, No. 4

1922/2006, p. 30; 1934/1998, p. 49), tampouco se identifica um ator (individual ou coletivo) no plano internacional que possa ser considerado o tomador da decisão no caso do tema e problemática aqui propostos.

A princípio poderia ser argumentado que todos os Estados são tomadores de decisão, vez que poderiam decidir pela utilização da força sem a necessidade última de justificar juridicamente essa decisão; supostamente, a decisão seria autorreferenciável. Contudo, essa afirmação não se sustenta, pois a possibilidade de os Estados tomarem a decisão de usar ou não a força exige uma fundamentação legal prévia, amparada principalmente no art. 51 da Carta, afastando dessa forma o "vazio legal" exigido pela decisão autêntica descrita em "*Teologia Política*" (1922/2006), enquanto a também tem amparo legal, ainda que *contrario sensu*. Desta forma, nem mesmo uma decisão violadora poderia ser enquadrada nos termos do decisionismo apresentado por Schmitt (1922/2006; 1934/1998) pois ainda assim haveria uma relação entre o violador da norma e um direito prévio à decisão.

A seguir serão apresentadas as definições, características e críticas feitas por Schmitt (1934/1998) ao normativismo e a ordem concreta.

2.2.3.1 - Normativismo: definição e crítica

A primeira das três modalidades de pensamento jurídico é chamada por Schmitt (1934/1998) de normativismo. Trata de um Direito fundado em uma norma abstrata, geral e impessoal.

O pensamento normativista transforma a norma jurídica em um absoluto, reivindicando um *status* de superioridade e universalidade, pois:

O pensamento normativista pode apelar para a impessoalidade e a objetividade, enquanto a decisão é sempre pessoal e ordens concretas são suprapessoais. O normativista, portanto, reivindica uma justiça impessoal e objetiva contra as escolhas pessoais do decisionista e [contra] os estamentos feudais ou outros pluralismos das ordens [concretas].⁴⁹ (SCHMITT, 1934/1998, pg. 49. Tradução livre)

Em resumo, o normativismo pressupõe antes de tudo uma distinção clara entre razão (*ratio*) e vontade (*voluntas*) ou entre verdade (*veritas*) e autoridade (*autocritas*) e identifica o Direito com a ideia de razão. Assim, o Direito seria objetivo e imparcial e proveria um padrão geral de comportamento fundamentalmente diferente de uma norma emanada do comando de alguém (SCHMITT 1934/1998, p. 49).

Tem-se aqui da ideia de império da lei, vinculada a uma razão impessoal e objetiva e não ao arbítrio de um ou mais indivíduos.

Neste sentido, o Direito de matriz normativista o concebe como um sistema de normas que derivam de outras normas, numa relação hierárquica de validação até o topo da estrutura normativa, topo este também ocupado por uma norma. Ou seja:

⁴⁹ The argument that endows the normativist with his superiority and makes him into an eternal type in legal history is founded upon this eminence. Normativist thinking can appeal to being impersonal and objective, whereas a decision is always personal and concrete orders are suprapersonal. The normativist, thus, claims impersonal, objective justice against personal choices of the decisionist and the feudal, *ständischen* or other pluralisms of the orders.

De acordo com um método puramente normativista... a característica que isola e absolutiza a norma ou regra (em contraste com a decisão ou ordem concreta). Toda regra, toda norma jurídica, regula diversos casos. Ela se eleva acima do caso concreto e acima da situação concreta e, portanto, tem, como "norma", uma certa superioridade e eminência acima da mera realidade e da natureza factual de cada caso concreto, a evolução da situação e a vontade cambiante dos homens.⁵⁰ (SCHMITT, 1934/1998, págs. 48-49. Tradução livre)

Mas, no processo de desenvolvimento do Direito como uma série de normas objetivas não influenciadas por contextos sociais, econômicos, morais e políticos, o normativismo aqui descrito acaba por separar cada vez mais o Direito da realidade social que visava regular. O Direito torna-se abstrato.

Em vez de ser amplo e flexível, o Direito torna-se rígido, e passa a ser identificado como uma forma de regulação que emana de normas abstratas e impessoais. E essa ordem legal parece ser nada mais do que a soma de todas estas normas e regulamentos.

Seria para normativismo de Kelsen e a sua teoria pura do Direito (*reine Rechtslehre*) que Schmitt (1922/2006) reservou algumas das suas críticas mais duras.

⁵⁰ According to pure normativist method, it is...characteristic that it isolates and absolutizes the norm or rule (in contrast to decision or concrete order). Every rule, every legal norm, regulates many cases. It elevates itself above the individual case and above the concrete situation and thus has, as "norm", a certain superiority and eminence above the mere reality and factual nature of the concrete individual case, the changing situation, and the changing will of men

Para Kelsen (2000), a lei era norma, todas as normas emanavam de uma Norma (hipotética) Fundamental (*Grundnorm*) original, a qual confere validade a todas as normas dela derivadas⁵¹.

O problema levantado não é com a teoria em si⁵², mas com o seu poder explicativo quando aplicada ao Direito Internacional. Tanto é assim, que o próprio Kelsen tem dificuldade em aplicar a sua teoria pura do Direito ao Direito Internacional, reduzindo-o a uma ordem coercitiva cuja sanção mais grave, a guerra, deve ser previamente autorizada pela ONU e aplicada de maneira descentralizada pelos membros de uma comunidade igualmente descentralizada (KELSEN, 2010, págs. 79-83).

Schmitt (1922/2006; 1934/1998) argumenta que a pretensão de Kelsen e de outros positivistas, defensores de empreender uma análise cientificamente objetiva do Direito, torna o normativismo teoricamente impraticável, inadequado e potencialmente perigoso se posto em prática. O normativismo, argumenta, negligencia realidades políticas e sociais inevitáveis, bem como o elemento crucial da mudança histórica. Desta forma, os normativistas excluem do âmbito do Direito questões incontornáveis, como a legitimidade, poder e soberania⁵³.

Schmitt (1922/2006; 1934/1998) afirma que afim de se alcançar e preservar a "segurança jurídica", pureza, objetividade e previsibilidade com o positivismo jurídico, deveria se respeitar estritamente a vontade do legislador.

Da mesma forma, qualquer elemento "extra-jurídico" (isto é, qualquer coisa não criada via norma escrita posta) é rejeitado por medo de "macular" a norma jurídica com as circunstâncias sociais, interesses e/ou subjetividade, vez que estes prejudicariam a pretensão de

⁵¹ Para Kelsen (2000) tarefa dos juristas seria analisar objetivamente a natureza e a relação entre esta norma fundamental e essas normas legais que dela derivam, bem como a aplicabilidade dessas normas a casos reais, dentro de estreitos limites legalistas. A fim de proteger a "pureza" e a neutralidade do direito de qualquer coisa de que pudesse manchar sua clareza jurídica e autonomia, os juristas seriam obrigados a excluir fatores potencialmente "contaminantes", como a história, a política, a moral, a sociologia, e assim por diante. Cf. Teoria pura do Direito, 2000, págs. 1-3

⁵² É importante ressaltar que a crítica de Schmitt ataca a *reine Rechtslehre* de Kelsen em seus fundamentos, em especial por reduzir o direito a um sistema autorreferenciável de imputabilidades e por não acomodar o estado de exceção. Cf. Schmitt, **Teologia Política**, 1992/2006, 19-23 e segs.

⁵³ Diga-se de passagem, essa é a intenção explícita de Kelsen em "Teoria Pura do Direito", em que defende uma pureza metodológica que afaste "contaminantes" da análise da natureza jurídica.

objetividade científica e de pureza. Isto é especialmente visível na teoria pura do Direito de Kelsen (2000).

Com esses elementos em mente, Schmitt (1934/1998) argumenta que "o pensamento jurídico torna-se pensamento legalista"⁵⁴(Tradução livre), e um legalismo abstrato acaba por prevalecer, vez que se encontra separado de todos os elementos "extra-jurídicos". Em resumo, quanto mais acentuado for o caráter legalista de determinado sistema, mais distante da realidade este sistema busca regular se tornará⁵⁵.

De qualquer forma, o positivismo normativista segue dominante no pensamento jurídico, inclusive entre os teóricos do Direito Internacional. A respeito dessas e outras críticas aplicadas ao Direito Internacional, Koskeniemi (2005) ressalta que:

⁵⁴ ...*Recht* thinking becomes legality thinking.

⁵⁵ Este ponto será retomado quando for abordada a estrutura da argumentação legal internacional, dividida por Koskeniemi (2005) em padrões argumentativos ascendentes e descendentes.

[...]a ortodoxia acadêmica continua a ser indiferente a essas críticas. Ressaltam que, mesmo se muito do direito internacional é, em um sentido ou no outro "político", o seu núcleo, ou seja, a prática de resolução de litígios tem independência de ideologias e posições políticas. É *objetivo* de uma forma que política não é. Isso significa, explica-se, que o direito é capaz de fornecer soluções válidas para os problemas normativos. Para ser justificável, tais soluções devem surgir de uma forma legalmente determinada, independentemente de considerações políticas.⁵⁶ (Tradução Livre. Grifo do autor.)

Porém, apesar das tentativas dos positivistas de eliminar o subjetivismo, as circunstâncias e interesses sociais, a necessidade de interpretação, aplicação e defesa das leis permanecem.

A esse respeito, Schmitt (1934/1998) apresenta constatação de que "*Uma lei não pode defender outra lei*"⁵⁷ (Tradução livre), apenas os homens podem ser os intérpretes e defensores do Direito.

Nesta tese, considera-se a normativa positivada como expressão de uma concepção de Direito claramente normativista, ou seja, uma ordem jurídica que entende que a lei e não o homem deve governar.

⁵⁶ But mainstream scholarship remains unmoved by such criticisms. It points out that even if much of international law is in one sense or the other 'political', its core, namely the practice of dispute-settlement has independence from political ideologies and positions. It is *objective* in a way politics is not. This means, it is explained, that the law is capable of providing justifiable solutions to normative problems. In order to be justifiable, such solutions must come about in a legally determined way, independently of political considerations. Nevertheless, it occurs frequently that 'hard cases' appear in which the problem-solver needs to use his discretion

⁵⁷ One law cannot protect another law

2.2.3.2 - Ordem Concreta: definição e crítica

A ideia de ordem concreta pode ser considerada como a saída teórica encontrada por Schmitt (1934/1996) para escapar do niilismo e da arbitrariedade essenciais de que padece o decisionismo, se levado a seu extremo lógico⁵⁸.

Estas duas modalidades de pensamento jurídico - normativismo e decisionismo - são rejeitadas por Schmitt em "*On the three types of juristic thought*" e consolidado em "*The Nomos of the Earth*", em prol de uma terceira modalidade: o pensamento orientado para a ordem concreta.

Schmitt (1934/1998) concebe a ordem concreta como "*uma ordem pública substancial*" de instituições suprapessoais, que advém do crescimento dos agrupamentos humanos. E detalha as principais características dessa forma de pensamento jurídico:

⁵⁸ Como ressalta Croce (2011), a dependência da arbitrariedade e do caráter inquestionável da decisão do soberano levou Schmitt a rever o posicionamento estabelecido em "*Teologia Política*" (1922/2006) e reconceber tanto a ideia de soberania, como também das fundações do próprio direito, considerando também a estrutura social formadora de determinada sociedade e não apenas uma decisão essencial e definitiva.

Por ordem concreta, a "ordem" também não é o equivalente jurídico de "regra" ou um somatório de regras, mas, inversamente, a regra é apenas um componente e um meio de ordem. O pensamento orientado para a norma é, portanto, mais limitado e, na verdade uma derivação de todo o propósito e aplicação jurisprudenciais. A norma ou regra não cria a ordem; pelo contrário, somente na base e no âmbito de uma determinada ordem que tem uma certa função reguladora com um grau relativamente pequeno de validade, independente dos fatos do caso.⁵⁹ (SCHMITT, 1934/1998, p. 49. Tradução livre)

O pensamento orientado para a ordem concreta tampouco está centrado no indivíduo, mas está antes relacionada à existência de grupos sociais e instituições. O sistema legal daí decorrente refletiria aquilo que é considerado como normalidade e quais as normas e valores dessa determinada ordem.

A vida social, portanto, seria regulada pelas próprias instituições da sociedade. Assim a regulação não se daria por uma norma abstrata e universal, mas sim em virtude dos padrões estabelecidos pela ordem concreta à qual determinado indivíduo ou instituição pertence.

De fato, como observa Koskeniemi (2004) para o pensamento orientado para a ordem concreta, "a jurisprudência [sic] deveria sempre ir além de meras leis positivadas ou de 'planos legislativos'. Ela deveria compreender a substância da escolha em que a identidade de uma comunidade depende."⁶⁰ (Tradução livre).

Esta forma de conceber o Direito resulta em uma ordem legal mais ampla que a considerada pelo normativismo, pois a ordem legal é

⁵⁹ For concrete-order thinking, "order" is also juristically not primarily "rule" or a summation of rules, but conversely, rule is only a component and a medium of order. Norm or rule thinking is accordingly a more limited and indeed a more derivative part of the whole and complete jurisprudential purpose and application. The norm or rule does not create the order; on the contrary, only on the basis and in the framework of a given order does it have a certain regulating function with a relatively small degree of validity, independent of the facts of the case.

⁶⁰ "concrete-order thinking," jurisprudence would always need to go beyond mere positive laws or legislative "plans." It would need to grasp the substance of the choice on which a community's identity depends

uma derivação de uma ordem social pré-existente e não um pré-requisito para a instauração desta, especialmente via ficção da celebração de um contrato social (SCMHITT, 1934/1996, p. 74).

As normas, instituições e decisões decorreriam das relações ocorridas dentro de cada ordem concreta, refletindo seus valores e necessidades. Assim, para o pensamento orientado para a ordem concreta, o Direito sempre deve ser concebido institucionalmente, mas também de maneira ampla e flexível, de modo a refletir a existência de uma ordem sempre em mutação.

Ordem concreta foi justamente a modalidade menos desenvolvida das três apresentadas por Schmitt.

Mesmo em "*The Nomos of the Earth...*", onde se esperaria um detalhamento maior de um conceito tão fundamental, a ideia de ordem concreta não passa por refino teórico mais aprofundado; pode-se depreender do que seria ordem concreta em ambas as obras a partir da contraposição entre ordem concreta, normativismo e decisionismo, bem como entre estas duas últimas modalidades de concepção do Direito.

Em "*The Nomos of the Earth...*" é possível fazer inferências similares, a partir dos conceitos de *Nomos* e este é um conceito igualmente vago e que necessita de atualização para explicar os fenômenos a que se pretendem.

Por essas razões, a amplitude do termo combinado com o seu subdesenvolvimento teórico, deixa o conceito particularmente vulnerável a críticas (CROCE, 2011, 11-16. MEUTER, 2000, *passim*, KOSKENNIEMI, 2013, p. 202), além de exigir um esforço interpretativo e integrador por parte daqueles que, direta ou indiretamente, utilizarem a ideia de ordem concreta.

É justamente o conceito de ordem concreta que levará ao refinamento teórico do viés estrutural.

A ideia de viés estrutural pode ser considerada a evolução do conceito lançado por Schmitt (1934/1998; 1950/2006) aplicado ao contexto específico do Direito Internacional público por Martti Koskenniemi (2005).

2.2.4 – Viés estrutural

Conforme visto anteriormente no presente capítulo, a indeterminação do Direito Internacional parece conferir possibilidades infinitas de criação e sustentação de argumentos jurídicos.

Todavia, apesar da *possibilidade de criação* de expressões e de argumentos de justificação, dentro da linguagem jurídica, ser infinita, sua criação efetiva seria restringida tanto pelo movimento constante entre os argumentos ascendentes e descendentes, como pelo contexto institucional e normativo no qual determinada norma poderia desenvolver-se.

Portanto, por mais divergentes que possam ser os interesses de uma sociedade no qual os membros participam diretamente na criação do Direito, é possível identificar áreas nos quais a possibilidade de expansão é limitada ou interrompida.

A restrição feita pelo movimento ascendente/descendente direcionaria a criação discursiva. Caso se constate um privilégio ao padrão ascendente, os argumentos a serem criados tenderiam a refletir a prática e a vontade estatal; se, por outro lado, se verificar a proeminência do padrão descendente, em determinada área do Direito Internacional, haveria a tendência de criação de argumentos que refletissem a normatividade ao invés da prática estatal, como, por exemplo, a tendência a interpretação literal dos tratados.

Da mesma maneira que as demandas, interesses diversos e valores compartilhados ou impostos, expandem/aprofundam o âmbito regulatório do Direito Internacional, são limitados pela prevalência de um argumento ascendente ou descendente.

Dessa forma também se verifica a existência de um “*viés estrutural*” ou seja, um contexto criado pelo movimento ascendência/descendência, prática institucional e valores no qual é possível identificar o que é aceitável ser dito ou, ainda, “uma constelação particular de forças que repousa sobre algum entendimento compartilhado sobre como instituições e regras devem ser aplicadas”⁶¹ (KOSKENNIEMI, 2005, p. 609). Assim:

⁶¹ a particular constellation of forces that relies on some shared understanding of how the rules and institutions should be applied.

[...] apesar de, logicamente falando, todas as posições permanecerem abertas e argumentos contrastantes poderem ser reproduzidos à vontade, na prática é fácil identificar áreas de relativa estabilidade, momentos nos quais a corrente dominante está consolidada ou é apenas marginalmente ameaçada pela crítica.⁶²
(KOSKENNIEMI, 2005, p. 607. Tradução livre)

Isto significa que, se o Direito Internacional pode ser considerado como sendo um discurso dinâmico de justificação, que segue padrões ascendentes ou descendentes e cria um viés estrutural limitador da possibilidade de exprimir juridicamente certos interesses ou demandas.

Infere-se que é possível verificar a origem e o direcionamento atual tomado por este ou aquele ramo do Direito por meio da análise das ações, reações e argumentos apresentados pelos atores da Sociedade Internacional, ou seja, tanto por meio da expansão como pelas limitações impostas à mesma, é possível verificar as direções tomadas pelo Direito Internacional, quais as prováveis áreas de crescimento, fragmentação ou estagnação e quais são os limites impostos a determinados temas ou em determinada época, pois "em qualquer contexto institucional, sempre existe tal viés estrutural, uma constelação particular de forças que depende de um entendimento comum acerca de como as regras e instituições devem ser utilizadas."⁶³
(KOSKENNIEMI, 2005, p. 609. Tradução livre)

Os movimentos ascendentes e descendentes demarcam os limites desse viés, bem como qual tipo de argumentação será aceita ou, ao menos, não poderá ser considerada inválida e exigirá um esforço adicional daquele que sustenta o discurso para demonstrar a sua aplicabilidade. Por isso, é possível considerar que a indeterminação do Direito Internacional é limitada pelos constantes movimentos discursivos e pressupostos normativos e interpretativos necessários para

⁶² Although, logically speaking, all positions remain open and contrasting arguments may be reproduced at will, in practice it is easy to identify areas of relative stability, moments where a mainstream has consolidated or is only marginally threatened by critique.

⁶³ In any institutional context, there is always such a structural bias, a particular constellation of forces that relies on some shared understanding of how the rules and institutions should be applied...

justificar legalmente determinado interesse (KOSKENNIEMI, 2005, p. 6-7).

O significado das normas é criado a partir das práticas institucionais. Essa prática carrega o fardo de complementar (ou, no caso da Carta, de alterar) a interpretação nos casos concretos .

Como ressalta Venzke (2011), o significado de uma norma não está "escondida" dentro ou por trás do texto, esperando apenas ser percebida pela reta razão e tampouco está irrevogavelmente vinculado ao consentimento inicial, no momento da criação da norma. O significado é o produto direto da interpretação. Porisso, a interpretação também lida com o desenvolvimento legal, ou seja, de como determinada norma é entendida e aplicada pelos agentes. Esta posição, adotada nesta tese, significa que:

A prática da interpretação muda e gera normatividade jurídica. Se nada mais, esta posição desafia fundamentalmente a narrativa comum segundo a qual o direito internacional deve a sua existência e normatividade ao consentimento de seus sujeitos.⁶⁴ (VENZKE, 2011, p. 04. Tradução livre)

Porém, é importante ressaltar o que foi dito anteriormente: a possibilidade de criação de argumentos parece ser infinita, mas, é possível determinar as áreas nas quais tal possibilidade é limitada ou suprimida ao olhar para as interpretações dominantes e críticas. A seguir encontra-se um gráfico ilustrativo em que se contrapõe a possibilidade dos argumentos possíveis e o viés estrutural limitador das possibilidades discursivas:

⁶⁴ The practice of interpretation shifts and generates legal normativity. If nothing else, this position fundamentally challenges the common narrative according to which international law owes its existence and normativity to the consent of its subjects



Figura 1: Possibilidades discursivas dentro do Direito Internacional vs. viés estrutural limitador. Elaboração própria

Dessa maneira o conceito de viés estrutural explica como os consensos articulados em torno de argumentos específicos modificam o entendimento das normas jurídicas.

É importante ressaltar que a mudança não é automática e tampouco de conteúdo. O que se tem é uma mudança *interpretativa*, a respeito de como se *constrói* o significado da norma.

No contexto desta tese identificam-se inicialmente ao menos dois vieses estruturais distintos para a intervenção humanitária. O primeiro seria textual, representado pela Carta e o segundo seria institucional, criado a partir dos argumentos apresentados no CS e influenciado pela doutrina.

Nas resoluções a serem analisadas adiante, será comum identificar uma predominância textual do princípio da não intervenção, apesar de na prática o CS autorizar a violação da mesma.

Gradativamente, em especial após a década de 1990, é cada vez mais comum encontrar autorizações claras de uso da força para fins

humanitários, não obstante as disposições textuais igualmente claras da Carta no que tange ao princípio da não intervenção.

Isto parece indicar uma mudança fundamental no entendimento do escopo e do alcance do princípio da não intervenção e na proibição do uso ou ameaça do uso da força, matéria que será melhor discutida no capítulo 4 desta pesquisa.

2.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como são teorias pouco discutidas e não se conhece qualquer tentativa anterior de integrá-las - ao menos no Brasil -, este item busca mostrar os pontos de intersecção entre as teorias do Nomos da Terra e a da indeterminação relativa do Direito Internacional, de modo a situar o leitor e preparar o próximo ponto, que visa a exposição dos conceitos que orientarão a análise feita.

Em primeiro lugar ordem concreta e o normativismo parecem ser os extremos aceitáveis da indeterminação relativa do Direito Internacional, delimitando o viés estrutural do que pode ser considerado aceitável pelos sujeitos. Ou seja, marcam os limites da aceitação dos argumentos legais que visam justificar as condutas dos atores internacionais.

Normativismo e ordem concreta podem ser considerados como os extremos possíveis de onde partem os argumentos jurídicos pós-*Nomos* que podem sustentar diferentes vieses estruturais.

Normativismo no presente trabalho será identificado com a aplicação estrita da Carta, enquanto "ordem concreta" como a prática do CS que se desvia da aplicação estrita citada acima com as tentativas de se implementar novas práticas no campo do uso da força que não tem amparo textual explícito na Carta, mas em demandas e necessidades originadas da vida social internacional.

A teoria do *Nomos* da Terra constitui o ponto de partida histórico para a análise proposta, vez que é a partir do fim do primeiro Nomos que irá surgir a Carta da ONU e as atuais questões sobre as regulações textuais e institucionais do uso da força.

A partir de Schmitt (1950/2006) é possível entender que entre 1890-1939, especialmente a partir de 1914, o *jus publicum Europaeum*, produto de uma ordem espacial concreta, foi substituído por um Direito Internacional desterritorializado e universal. Sem dúvida, esse Direito Internacional herdou muitos conceitos do *jus publicum Europaeum*. Todavia, carece dos elementos essenciais possuídos pelo Direito que substituiu.

É justamente a partir da confusão conceitual criada entre 1914 e 1939 a respeito da guerra, da neutralidade e da conceituação de inimigo que se forma o ponto de partida para as questões tratadas nesta tese.

A tentativa de regulação do uso da força pós-45, que herdou todos os problemas originados de um Direito Internacional pós-*jus publicum Europaeum* desterritorializado é o marco inicial para a análise do problema proposto, qual seja: as tentativas de se alterar o viés estrutural baseado em uma interpretação textual da Carta, visto que tal prática não pode existir dentro da ordem normativista e territorial inaugurada pela Carta da ONU e, mais importante, por essa prática ir de encontro aos próprios pressupostos dessa ordem.

A Carta pode ser considerada uma expressão desse *Nomos* em suposto declínio ou desaparecido, pois nela estão contidas as características básicas do *Nomos*, baseado no *jus publicum Europaeum*: o reconhecimento da igualdade soberana entre unidades políticas territorialmente organizadas - os Estados -, a delimitação da guerra, via previsão expressa da proibição do uso ofensivo da força entre Estados.

O princípio da não intervenção de 1945 foi, em grande parte, concebida ainda nos termos do *jus publicum Europaeum* em declínio ou, para Schmitt (1950/2006) desaparecido, pois o foco da não intervenção e da proibição do uso da força estavam estritamente relacionada com a ação estatal e visava tão somente a segurança dos Estados.

Ao invés de abandonar completamente as categorias estabelecidas na delimitação da guerra pelo *jus publicum Europaeum*, a regulação do uso da força a partir da Carta busca ter as duas coisas pois procura combinar um sistema de segurança coletiva que proscree o uso ofensivo da força com categorias jurídicas que foram desenvolvidas numa época em que a guerra era uma prerrogativa soberana dos Estados⁶⁵.

Nesse sentido, o Direito Internacional contemporâneo carrega fortes semelhanças com a tentativa malsucedida experimentada pela Liga das Nações de combinar os mesmos elementos.

Agora a prática institucional da própria ONU e mesmo o Direito codificado em tratados não seguiu o caminho herdado do *jus publicum*

⁶⁵ Tome-se como exemplo a separação do *jus in bello* e *jus ad bellum*, que estão no cerne do direito internacional clássico. Mesmo na era da segurança coletiva, os Estados têm geralmente confirmado essa separação, alegando que os motivos que levam à deflagração de um conflito armado devem ser mantidos para além da questão sobre os direitos e deveres dos Estados em relação às leis e costumes da guerra.

Europaeum. A instituição das missões de paz, tratados e a criação de sistema protetivos de Direitos Humanos, de alcance global e regional, a prática da intervenção humanitária, com ou sem autorização do CS - apenas para citar alguns exemplos - mostram o quão afastados estão os argumentos, práticas institucionais e certas normas positivadas, em relação ao preconizado no primeiro *Nomos* da Terra.

A Carta tentou manter o legado deixado pelo primeiro *Nomos* da Terra ao positivar a igualdade soberana entre os Estados, a não intervenção e a tentativa de regulação do uso da força entre os Estados (2(4) e (7), 51). Tal fato justifica a utilização da teoria do *Nomos* de Schmitt com os seus conceitos de *justus hostis*, delimitação da guerra, etc, porque ela provê o quadro da qual esta tese parte.

3. A PRÁTICA E OS DILEMAS DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

À Organização das Nações Unidas foi confiada a ambiciosa tarefa de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”⁶⁶(CARTA, Preâmbulo. Tradução livre).

Esta tarefa exigia uma série de dispositivos legais que serviriam para regular as relações pacíficas entre os Estados e esclarecer em quais casos a força poderia ser utilizada. Neste sentido, na Carta foi criada uma linguagem que pretendia regular tais casos. Ao positivar a proibição genérica ao uso da força e concentrar em um órgão o monopólio do seu uso, pretendeu-se dar a à não intervenção uma existência normativa objetiva e afastada das vontades transitórias de seus membros

Todavia, devido ao caráter vago das disposições da Carta e os amplos poderes concedidos ao CS, desde a sua criação a ONU foi incorporando diferentes formas de atuação no cenário internacional que não parecem estar em estrita conformidade com a Carta tais como: a instituição das Missões de Paz, em geral amparadas pelo chamado "Capítulo 6 1/2"⁶⁷; o processo de descolonização principalmente da África e da Ásia; o estabelecimento de tribunais internacionais para julgar crimes contra a humanidade.

Assim, a ONU diuturnamente tem feito muito mais do que havia sido originalmente estabelecido e aberto novas frentes de atuação.

Embora esta mudança *de facto* tenha sido originalmente utilizada para fins políticos, forneceu a base para abordar os problemas decorrentes da injustiça internacional, particularmente o colonialismo e o subdesenvolvimento. "O desequilíbrio *textual* da Carta foi compensado pela *prática* que promoveu as atividades sociais,

⁶⁶ to save succeeding generations from the scourge of war...

⁶⁷ Atribui-se a "invenção" do "Capítulo 6 1/2" ao então SG Dag . Para mais informações Cf. BERDAL, Mats. The Security Council and Peacekeeping. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. págs. 175-204. e, especialmente, DPKO, DFS. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**

econômicas e humanitárias para o núcleo [das atividades da ONU]"⁶⁸ (KOSKENNIEMI, 1995, p. 337. Grifo no original. Tradução livre)

Entretanto, muitas ações relevantes ocorreram fora do escopo da ONU, como a resolução da Crise dos Mísseis em 1963, a Guerra do Vietnã, invasão do Afeganistão pela União Soviética, acordos de redução dos arsenais nucleares (e.g., SALT e START). De fato, a atuação ou influência da ONU via CS nestes casos foi, na melhor das hipóteses, reduzida e na maior parte das vezes inexistente⁶⁹.

Durante a Guerra Fria, por exemplo, o CS não só não conseguiu atuar em casos de violações de Direitos Humanos, como também silenciou-se (em virtude do uso do veto) nos casos em que ações militares tiveram como resultado o fim de massacres ou de violações, seja como um resultado pretendido ou não pelo Estado interventor. Incluem-se nesta modalidade de casos a intervenção indiana no Paquistão Oriental em 1971, a intervenção da Tanzânia em Uganda em 1979 e a intervenção do Vietnã no Camboja em 1979 (FRANCK, 2004, p. 139-143; 145-152; HOLZGREFE in: HOLZGREFE, KEOHANE, 2004, p. 21; p. 46-48). Nos referidos casos, os Estados interventores justificaram suas condutas ao CS com base nos princípios da soberania e da legítima defesa. Tal alegação foi utilizada mesmo quando as consequências da intervenção militar praticada pelo Estado interventor tenha posto fim às violações de Direitos Humanos que ocorriam no Estado que sofreu a intervenção.

No entanto, a partir dos estágios finais da Guerra Fria, o próprio CS passou a justificar suas autorizações para o uso de força militar contra certos Estados, sem o consentimento dos mesmos, com fundamento nas violações de Direitos Humanos (GREENSTOCK in: LOWE et al., 2008, pgs. 249-251; WALLING, 2015, pgs. 385-388).

Estas autorizações do CS para a realização de intervenções passaram a sinalizar uma mudança de postura da ONU, de forma que a observância de padrões mínimos de Direitos Humanos por partes dos Estados passou a ser um componente cada vez mais importante da responsabilidade do Estado na Sociedade Internacional. Walling (2015)

⁶⁸ Though this *de facto* shift was originally manoeuvred for political purposes, it provided the basis for tackling problems of international injustice, particularly colonialism and underdevelopment - the kinds of injustice that the Assembly's majority felt most acutely. The Charter's *textual* imbalance was compensated by the *practice* that raised social, economic and humanitarian activities to the core

⁶⁹ Quando se leva em conta a adoção e implementação de resoluções alicerçadas no Capítulo VII da Carta.

observou que as autorizações de intervenção que foram emitidas pelo CS marcaram uma mudança dramática tanto nas práticas dos Estados, nas suas ações internas, como nas justificações fornecidas para a realização das intervenções militares.

Apesar da gradativa alteração do viés estrutural, que permitiu ao CS articular novas justificativas para a utilização da força, a análise dos registros do CS nos casos em que houve intervenção humanitária para deter violações maciças dos Direitos Humanos é ambíguo ou contraditório, o que impede a delimitação de um padrão claro sobre a atuação do CS nessas hipóteses.

O CS tem respondido de forma desigual às crises humanitárias provocadas ou toleradas pelos Estados, sejam crises decorrentes da ação ou da omissão praticada pelos Estado violador, incluindo violações como as limpezas étnicas e os genocídios.

Como será visto adiante, após a Guerra Fria, o CS autorizou uma intervenção humanitária na Somália (CS, 1992c, §02; 1992e, §06; WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 541) mas depois não conseguiu agir para deter o genocídio em Ruanda (BYERS, 2007, p. 43; CS, 1994a, §8(a). INDEPENDENT INQUIRY ON THE UNITED NATIONS ACTIONS ON RWANDA, 1999, págs. 46-47; WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 545) e atuou tardiamente no Kosovo (CS, 1999b, §§ 05-07; INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, pgs. 90-91.)

Este capítulo tem por objetivo apresentar os diferentes argumentos de justificação apresentados pelos defensores da intervenção humanitária, conforme identificados no delineamento metodológico feito na introdução. Assim, o presente capítulo encontra-se dividido em três partes.

No primeiro item serão tratados os argumentos que defendem a ideia de autorização implícita e a interpretação estendida das resoluções do CS, a partir dos casos da *Operation Provide Comfort*, de 1991. A ideia de autorização implícita e das interpretações criativas das resoluções do CS exerceram um papel determinante em casos posteriores, notadamente na intervenção multilateral e posteriormente da OTAN na Líbia.

A seguir será apresentado o grupo de argumentos que considera as graves violações internas de Direitos Humanos como ameaça à paz e a segurança internacional. Será dada ênfase ao papel protagonista - porém desastrado - do CS no caso da Somália e da omissão calculada no

caso do genocídio em Ruanda. Este último caso contém inovações na atuação do CS.

No terceiro ponto haverá a exposição dos argumentos justificadores da intervenção humanitária unilateral. Esta modalidade de intervenção ainda é objeto de acalorados debates doutrinários. A intervenção no Kosovo, empreendida pela OTAN em 1999, será tratada neste item.

Os casos serão tratados separadamente, de modo a permitir um entendimento mais aprofundado das intervenções em questão e a apresentar o conjunto de dados que será utilizado na análise a ser feita no capítulo subsequente, oportunidade na qual serão dissecados os argumentos que sustentam os grupos discursivos identificados.

É importante registrar que os exemplos aqui apresentados não constituem descrições exaustivas dos fatos ocorridos. Ao contrário, apresentou-se tão somente o contexto factual necessário para compreender os argumentos que permearam as decisões do CS e, nos casos em que não houve a referida decisão do CS, os argumentos que fundamentaram a ação praticada pelo intervenientes que teriam coibido a violação humanitária.

Finalmente, deve-se ressaltar que o grau de detalhamento dos argumentos apresentados no âmbito do CS dependeu amplamente da disponibilidade dos registros das reuniões e demais documentos pela própria ONU. Infelizmente, nem todos os registros encontravam-se disponíveis no momento da elaboração desta tese, o que explica o motivo de nem todos os exemplos apresentados conterem transcrições de todos os debates ocorridos.

3.1. AUTORIZAÇÃO IMPLÍCITA E INTERPRETAÇÕES "EXTENSIVAS" DE RESOLUÇÕES DO CS

Este item descreve um argumento adotado pelos Estados interventores para sustentar suas ações militares. Cuida do discurso justificador para as situações novas que surgiram após a autorização de intervenção do CS aos Estados interventores. Os argumentos sustentam a licitude da ação dos Estados interventores diante de fatos novos originalmente não previstos nas resoluções do CS.

Ambos os conceitos estão relacionados de certa forma, com a ideia de interpretação extensiva compreendendo a autorização implícita do CS para o empreendimento de ações militares.

Por autorização implícita entende-se a interpretação *lato sensu* do mandato concedido por uma Resolução do CS e pelo aumento dos meios

autorizados para determinada intervenção humanitária. Portanto, enquanto o primeiro conceito será considerado com um ato criativo do elemento principal da missão (o mandato), a interpretação extensiva está ligada ao aumento proposital das formas acerca de como o mandato será cumprido e, conseqüentemente, dos meios de violência que serão empregados para coibir a violação humanitária.

Estas duas formas de discurso implicam no aumento proposital dos poderes conferidos pelo CS e podem ser encontradas na *Operation Provide Comfort*, empreendida em 1991 por uma coalizão internacional liderada pelos EUA, e na intervenção da OTAN na Líbia em 2011, que envolveu missões de interdição aérea e bombardeios aéreos e navais no contexto de um mandato que permitia literalmente apenas a implementação de Zonas de Exclusão Aéreas (ZEAs).

A partir dessas considerações, será apresentado o caso da intervenção multilateral que ocorreu no Iraque, em 1991, conhecida como *Operation Provide Comfort*.

A *Operation Provide Comfort* ocorreu no contexto da I Guerra do Golfo, a primeira grande operação militar autorizada após a Guerra Fria pelo CS por meio da resolução 660 (1990). A importância da intervenção humanitária ali conduzida precisa ser entendida no contexto das ações da coalizão internacional para compreender as implicações da justificativa da autorização implícita, dada a conexão entre a repressão aos curdos e xiitas que ocorreram durante a guerra e por evidenciar uma relação entre as resoluções aprovadas durante a I Guerra do Golfo e as ações empreendidas pela *Operation Provide Comfort*.

Os curdos, segundo Brown (1995), Gallant (1992) e Rudd (2004), se aproveitaram do desgaste sofrido pelas forças iraquianas durante a I Guerra do Golfo para deflagrar uma rebelião contra o Iraque. Após experimentarem um sucesso inicial, as forças iraquianas se recompuseram e deram início a uma série de ações contra as forças *peshmerga* e, em especial, contra a população civil curda.

Neste ponto serão examinados os argumentos contidos nas resoluções do CS ligadas à deflagração da *Operation Provide Comfort*, notadamente a resolução 688 (1991b), aprovada pelo CS nos últimos estágios da I Guerra do Golfo, a qual exigiu que o Iraque cessasse a repressão contra seus cidadãos curdos e concedesse às organizações humanitárias e às tropas internacionais acesso ao seu território para aliviar o sofrimento humano.

Nos últimos estágios da I Guerra do Golfo, o Iraque iniciou uma campanha de retaliação aos curdos no norte do Iraque (CS, 1991a, preâmbulo) e os xiitas no sul do país, em razão do apoio dessas minorias

à operação realizada pela Coalizão liderada pelos EUA⁷⁰ (BROWN, 1995, p. 01; RUDD, 2004, p. 22; 28-30).

Diante desse quadro, a Turquia convocou uma reunião do CS para tratar das consequências das retaliações promovidas pelo Iraque, em especial o deslocamento de curdos iraquianos para a Turquia e Irã, conforme exposto a seguir:

A Turquia solicitou esta reunião do Conselho de Segurança em vista da grave ameaça para a segurança e paz da região representada pelos trágicos acontecimentos que ocorrem no Iraque ... Em sua tentativa de colocar suprimir as várias revoltas no país, as forças armadas do Iraque atacaram cidades e outras localidades com helicópteros, tanques e artilharia. Este uso indiscriminado do poder de fogo mortal fez com que os habitantes das localidades sob ataque fugissem pela sua segurança. Cidades inteiras encontram-se desertas como consequência dessas ações. A situação na parte norte do país adjacente às fronteiras da Turquia e do Irã é especialmente alarmante.⁷¹ (CS, 1991a, p. 05-06. Tradução livre)

A declaração turca sintetiza a posição pró-intervenção e as tentativas de ligar os ataques iraquianos e os fluxos de deslocados à ameaça à paz e segurança da região.

Posicionamento semelhante foi adotado por Estados como Alemanha, Áustria, EUA, Reino Unido, Romênia, e até mesmo a União Soviética, dentre outros, que se manifestaram no sentido de que não se

⁷⁰ Para uma descrição detalhada, porém parcial, da atuação e liderança dos EUA durante a Operation Provide Comfort, cf. BROWN, Lieutenant Colonel Ronald J.. **Humanitarian Operations in Northern Iraq, 1991 WITH MARINES IN OPERATION PROVIDE COMFORT.**

⁷¹ Turkey has asked for this meeting of the Security Council in view of the grave threat to the peace and security of the region posed by the tragic events taking place in Iraq... In their attempt to put down the various insurgencies in that country the Iraqi armed forces have attacked cities and other localities with helicopters, tanks and artillery. This indiscriminate use of deadly firepower has caused the inhabitants of the localities under attack to flee for their safety. Whole cities stand deserted as consequence of these actions. The situation in the northern part of the country adjacent to the borders of Turkey and Iran is especially alarming.

deveria considerar os ataques iraquianos à população civil como um assunto interno do Iraque, mas sim como uma violação grave de Direitos Humanos e ameaça à paz e segurança internacionais, tendo em vista o deslocamento populacional em direção aos países vizinhos (CS, 1991a, p.35-37; pgs. 59 e segs.)

De acordo com as estimativas turcas e iranianas⁷² (CS, 1991a, pgs. 06-08; pgs. 13-15), entre 200 a 300 mil deslocados do Iraque, curdos em sua maioria, encontravam-se na zona montanhosa que compõe a fronteira entre esses Estados, com a possibilidade de tal número chegar a 1 milhão de pessoas, caso o CS não agisse imediatamente. Costa Pinto (2016) apresenta uma cifra de aproximadamente dois milhões de deslocados curdos na região montanhosa entre Iraque e Turquia

Como resultado dessa discussão, o CS aprovou a resolução 688 (1991b), que considerou os fluxos de deslocados curdos em razão dos ataques iraquianos ameaça à paz e segurança internacionais. Esta afirmação aparece tanto no preâmbulo da resolução como em seu parágrafo primeiro. A referida resolução, que acabará por fornecer a justificativa para o empreendimento da *Operation Provide Comfort* estabeleceu nos seguintes termos as determinações que o Iraque deveria cumprir imediatamente:

⁷² Curiosamente, porém, o Irã ressaltar que, apesar de concordar com a Turquia acerca do impacto causado pelo fluxo de deslocados curdos, a posição iraniana neste caso foi defender o fim dos embargos contra o Iraque, de modo se reestabelecesse a normalidade no país e que este pudesse resolver a situação sem interferência externa. Esta posição torna-se ainda mais curiosa quando se lembra que Irã e Iraque travaram uma longa guerra que havia exaurido ambos os lados e havia acabado apenas três anos antes da *Operation Provide Comfort*. Cf. S/PV 2982, 1991, pgs. 13-17.

3. *Insiste* que o Iraque permita o acesso imediato das organizações humanitárias internacionais a todos aqueles que necessitam de assistência em todas as partes do Iraque e disponibilizar todos os meios necessários para as suas operações;

4. *Solicita* ao Secretário-Geral a prosseguir os seus esforços humanitários no Iraque e que comuniquem imediatamente se for caso, sobre uma nova missão para a região, e em particular a população curda, que sofre com a repressão em todas as suas formas infligidas pelas autoridades iraquianas;

6. *Apela* a todos os Estados-Membros e a todas as organizações humanitárias a contribuir para estes esforços de ajuda humanitária.⁷³ (Tradução livre)

Como se vê, a Resolução 688 condenou especificamente a repressão empreendida contra a população curda (CS, 1991b, §01), que resultou em fluxos de deslocados em direção ao sudeste da Turquia e o noroeste do Irã e que foram considerados como ameaças à paz e segurança internacionais, já que, supostamente, desestabilizavam a região. Neste sentido é que se torna possível compreender a manifestação turca em sua manifestação ao CS sobre a redação de uma resolução sobre a situação no Iraque.

Diante desse quadro, uma coalizão internacional liderada pelos EUA deu início à *Operation Provide Comfort*, apoiando-se em uma suposta autorização concedida pela resolução 688 do CS (1991b). Em linhas gerais, a operação criou de forma inédita duas ZEAs dentro do espaço aéreo iraquiano, além do desdobramento de aproximadamente vinte mil soldados para a implementação de "zonas de segurança" para receber os deslocados curdos e, posteriormente, xiitas (COCKAYNE, MALLONE in: LOWE et al., 2008, pgs. 413-414).

⁷³ 3. *Insists* that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations

4. *Requests* the Secretary-General to pursue his humanitarian efforts in Iraq and to report forthwith if appropriate on the basis of a further mission to the region, and in particular the Kurdish population, suffering from the repression in all its forms inflicted by the Iraqi authorities

6. *Appeals* to all Member States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts

As tropas permaneceram nas zonas de segurança entre abril e julho de 1991, quando a responsabilidade por estas zonas passou para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Todavia, mesmo após a retirada das tropas, as ZEAs foram mantidas, de modo a preservar o trabalho desempenhado pelo ACNUR e das demais organizações de assistência humanitária. É importante ressaltar que a *Operation Provide Comfort* marcou o início de uma série de intervenções unilaterais por parte dos Estados Unidos, França e Reino Unido para, supostamente, “fazer cumprir” as resoluções do CS sobre o Iraque (COCKAYNE, MALLONE in: LOWE et al., 2008, p. 392).

Essas medidas tiveram como objetivo declarado prover um cenário de segurança nas quais os esforços de ajuda humanitária poderiam transcorrer sem interferência das forças iraquianas. Ou seja, houve aqui uma interpretação extensiva sobre como a autorização do CS deveria ser implementada e, mais importante, de que havia uma autorização implícita do próprio CS para o empreendimento de uma intervenção armada, certamente considerada o meio mais eficaz (pelos intervenientes) para assegurar a ajuda humanitária prescrita na resolução 688 (CS, 1991b, §§03-04; §06)

Por trás desses fatos, há uma série de inovações e interpretações que levaram à deflagração da *Operation Provide Comfort* e que merecem ser analisados à luz das resoluções do CS que supostamente sustentaram legalmente a intervenção.

Em primeiro lugar, a Resolução 688 não autorizou explicitamente o uso da força para por fim à repressão, porém três dos cinco membros permanentes do CS – EUA, França e Reino Unido – justificaram a intervenção com base no parágrafo 6º da Resolução 688 (CS, 1991) e na autorização anterior conferida pela Resolução 678 (CS, 1990a), argumentando que o uso da força já havia sido previamente justificado na Resolução 678, sob a égide do Capítulo VII da Carta. (BYERS, 2005, pgs. 57-62. GALLANT, 1992, pgs. 881-884)

Também deve-se notar a criação de ZEAs, cuja autorização ou menção não aparece em nenhum momento na resolução 688 (CS, 1991b). A imposição unilateral de proibição da realização de voos a um Estado soberano é algo notável, por ter sido a primeira vez que tal medida foi adotada.

Igualmente inexistente na resolução é a autorização de utilização de tropas, ainda que com o objetivo declaradamente humanitário.

Finalmente, a criação de uma ZEA na região sul do Iraque, bem como a utilização de tropas para proteção dos xiitas não encontra amparo na atuação do CS sobre a crise. Diga-se de passagem, as

discussões que ocorreram no CS (1991a), bem como a resolução 688 (CS, 1991b, §01) não fazem qualquer menção às minorias xiitas, mas tão somente aos curdos no norte do Iraque. O que se verifica na resolução é a determinação para que o Iraque permita a prestação de ajuda humanitária em qualquer região do país (CS, 1991b, §03)

Porém, o mais intrigante não é a forma como a intervenção ocorreu, por mais inovadoras que tenham sido as suas ações, mas sim a sua própria deflagração, que não conta com qualquer autorização expressa do CS. Disso surge a pergunta: como a *Operation Provide Comfort* e as ações tomadas durante sua implementação poderiam ser justificadas a partir da atuação do próprio CS?

Há três motivos fundamentais que explicam como a aprovação da resolução 688 (1991b) foi possível e por que o CS determinou que as violações dos Direitos Humanos que ocorreram dentro do Iraque, praticada pelo governo iraquiano contra os seus cidadãos e o impacto transfronteiriço dessas violações constituiriam uma ameaça à paz e segurança internacionais.

O primeiro fator foi o contexto histórico. Durante a Guerra Fria tal resolução não teria sido provavelmente possível em razão dos vetos oponíveis pelos EUA e pela União Soviética (URSS). Mas, no final da Guerra Fria com o desaparecimento da URSS e sua substituição pela Rússia, surgiu um clima de cooperação entre os membros permanentes do CS, ainda que brevemente. A unidade eventual do CS tornou possível o uso da força militar para reverter a agressão iraquiana a minoria curda.

Foi esta invasão anterior do Iraque, que é o segundo fator, que explica por que a intervenção em defesa dos não-cidadãos tornou-se possível para os membros da coalizão internacional. A Guerra do Golfo foi relevante para o caso em estudo por diversas razões: o Iraque havia violado as normas da soberania do Estado e da integridade territorial quando ele invadiu o Kuwait (CS, 1990, §01).

Em consequência, a soberania iraquiana tinha sido temporariamente suspensa pela resolução 678 (1991) que autorizou o uso de todos os meios necessários, sob a autoridade do Capítulo VII da Carta, para reverter a agressão iraquiana. Foi esta autorização anterior que motivou aos EUA, França e Reino Unido a argumentarem conjuntamente que a aprovação da resolução 688 (1991b) lhes deu os argumentos para expressar legalmente a utilização de todos os meios necessários para deter a repressão de civis iraquianos por parte do Iraque (CS, 1991a, págs. 51-52; 57-62; 64-66).

Embora esta autoridade legal para recorrer à força tenha sido contestada por alguns membros do CS, a França, o Reino Unido e os

EUA não foram nem impedidos nem punidos por usar a força militar para "impor" resolução 688 (1991b) sobre o Iraque⁷⁴.

Os membros do CS também expressaram um senso de responsabilidade para os efeitos da I Guerra do Golfo, pois, em muitos aspectos, o levante civil iraquiano foi um subproduto do CS quando autorizou a intervenção da coalizão contra o Iraque. Neste sentido, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos já não estava em conflito com as normas soberania e não intervenção tão profundamente reverenciado pelo CS (textualmente, pelo menos). A intervenção humanitária não buscou violar a soberania iraquiana e, ao mesmo tempo, assegurou a proteção dos Direitos Humanos dos curdos e posteriormente dos xiitas. Sem a justificação de um *spill-over* regional, ameaçando toda a região, a aprovação da resolução 688 (1991b) não teria sido possível.

Em suma, o *status* do Iraque como um inimigo comum, a suspensão anterior de sua soberania, a presença militar e meios de comunicação existentes e a ameaça transfronteiriça tornou a intervenção militar por uma causa humanitária possível no Iraque, quando não era possível em outros lugares atormentados por abusos sistemáticos dos Direitos Humanos por parte do Estado. O que parecia ser uma frágil coalizão momentânea, possível graças a contingência histórica, no entanto, marcou uma mudança fundamental na atuação do CS, pois este agora poderia identificar uma crise humanitária como ameaça à paz e segurança internacionais e determinar ações para proteção de populações ameaçadas sem o consentimento dos Estados.

O uso da força em defesa dos curdos ao norte e dos xiitas ao sul do Iraque foi realizada no contexto da tradicional prática do CS que o permite suspender temporariamente a soberania em circunstâncias de guerra interestatal e em suas consequências nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

De todo modo, a resolução 688 (1991b) marcou a primeira vez que o CS reconheceu que uma crise humanitária constituía uma ameaça

⁷⁴ De acordo com Byers (2007) somente o Reino Unido se valeu da *Operation Provide Comfort* para elaborar os requisitos para justificar uma intervenção humanitária unilateral: Os requisitos apresentados pelo Ministério de Relações Exteriores e da Comunidade britânica são: *i.* situação premente e urgente sofrimento humanitário; *ii.* o Estado visado pela intervenção não é capaz de agir ou não se dispõe a fazê-lo; não existe alternativa concreta; *iii.* a intervenção é limitada em seu alcance e duração. Tais requisitos, apresentados pelo referido Ministério, foram amplamente rejeitados à época pelo restante da Sociedade Internacional. Cf. BYERS, Michael. **A lei da guerra: direito internacional e conflitos armados**, 2007, p. 125

à paz e a segurança internacional, devido não somente aos ataques perpetrados pelo governo do Iraque contra as populações curdas e xiitas dentro do seu próprio território, mas, principalmente, ao impacto transfronteiriço que tais ataques provocaram em estados vizinhos, notadamente a Turquia, que expressava preocupações acerca do fluxo de deslocados curdos em seu território.

Porém, é importante notar que a aprovação da resolução 688 (1991b) se tornou possível devido à convicção dos Estados interventores no sentido de que as violações iraquianas contra a sua própria população civil possuíam uma conexão internacional, ou seja, não estavam adstritas apenas ao território iraquiano. Daí se compreende o porquê dos argumentos dos Estados (WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 539.) e a redação da resolução 688 fazerem menção explícita ao caráter internacional da crise, já que esta foi a maneira encontrada, à época, de permitir uma ação internacional no Iraque sem violar expressamente o art. 2(7) da Carta.

Desta forma, verifica-se um "precedente" na atuação do CS, já que, após a *Operation Provide Comfort*, outros casos de violação de Direitos Humanos foram considerados ameaça à paz e a segurança internacional.

O fato de a intervenção ter ocorrido para além da autorização expressa do CS, o seu empreendimento em um contexto mais amplo de legítima defesa contra a agressão iraquiana ao Kuwait e a menção explícita das consequências internacionais dos ataques aos curdos (CS, 1991a, §01) limitam o alcance da operação no delineamento de um viés estrutural baseado na prática institucional do CS que modifique o entendimento acerca da utilização da força. Além disto, o "precedente" encontra-se entre aspas pelo motivo de não haver qualquer vinculação jurídica da resolução 688 (1991b) com a atuação posterior do CS.

De qualquer forma, a *Operation Provide Comfort* marcou um início - ainda que controvertido - da prática do CS em autorizar a intervenção também em questões de violações graves de Direitos Humanos, conforme será visto no caso da Somália em 1992 e, conforme será tratado no último capítulo, na intervenção da Líbia, que carrega fortes semelhanças de atuação e justificativas contidas na *Operation Provide Comfort*.

3.2. VIOLAÇÕES INTERNAS DE DIREITOS HUMANOS COMO AMEAÇA À PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS

Enquanto o item anterior tratou das interpretações dadas pelos executores das intervenções autorizadas pelo CS, o presente item cuida das interpretações feitas pelo próprio CS na elaboração de suas resoluções. Neste ponto será visto como o CS expandiu as próprias atribuições ao considerar violações internas de Direitos Humanos como violações à paz e à segurança internacional, além de consolidar o novo fraseado adotado, que passou a incluir a notável (e ambígua) autorização para que os Estados pudessem utilizar "todos os meios necessários", após a *Operation Provide Comfort* (CS, 1991b, §§05-06), para o cumprimento das resoluções, nos casos de violações aos Direitos Humanos, herança direta da atuação do CS no caso iraquiano.

Parte da explicação para essa atuação renovada encontra-se na suposta "euforia" que dominou o CS nos primeiros anos após o final da Guerra Fria (BYERS, 2007, p. 43; HURREL, 2007, p. 143, KOSKENNIEMI, 1995, págs. 325-326) e em parte pelo sucesso da *Operation Provide Comfort*, não obstante as questões não respondidas à época sobre a possibilidade de os Estados interventores agirem baseados em interpretações amplas das resoluções do CS. É possível rastrear os resultados "positivos" dessa euforia somente até as operações desastradas na Somália.

Todavia, a atuação do CS mostrou-se tanto firme quanto hesitante nos casos de violações graves de Direitos Humanos. Entre os extremos das ações e decisões tomadas em casos como o somaliano e o ruandês, pode-se perceber nos argumentos divergentes expostos no CS de que não havia um consenso que pudesse orientar as interpretações dos casos que lhe eram levados.

Os embates entre essas duas correntes principais será exposta a seguir, exemplificada nas atuações opostas na Somália e em Ruanda. Esse embate também será o pano de fundo para a intervenção unilateral da OTAN no Kosovo, em 1999, a ser tratada no item seguinte.

3.2.1. Exemplo 1: Somália

O caso da Somália é notável porque representa a primeira vez na qual o CS definiu uma crise humanitária *em si* como uma ameaça à paz e à segurança internacional, independentemente de consequências transfronteiriças⁷⁵. A decisão de autorizar o uso da força militar por uma causa humanitária em dezembro de 1992 (CS, 1992e, §10) alterou significativamente o modo pelo qual que o CS passaria a justificar o uso da força e levou ao aperfeiçoamento de uma nova norma de intervenção humanitária

De acordo com as informações fornecidas pela ONU (2003), a queda do presidente Siad Barre em janeiro de 1991 resultou em confrontos entre os clãs somalianos em diversas regiões do país. Em novembro os combates intensificaram-se na capital, Mogadíscio entre duas facções: a que apoiava o presidente interino Ali Mahdi Mohamed e a outra que apoiava o Presidente do *United Somali Congress* (UCS, na sigla em inglês), o general Mohamed Farah Aidid. Desde então, a luta persistiu em Mogadíscio e se espalhou por toda a Somália, com elementos fortemente armados controlando várias partes do país. Além desses conflitos, também surgiram numerosos grupos de saqueadores, agravando a já precária situação do país.

De acordo com Silva (2005):

⁷⁵ Considerando que esta afirmação pode ser alvo de críticas e de contraprovas, notadamente em razão da atuação do CS no caso da Rodésia do Sul entre 1965 e 1966, cumpre ressaltar que autorização para utilização da força ao Reino Unido contida na resolução 221 deveu-se em razão do estabelecimento de um governo não reconhecido internacionalmente em virtude do regime racista. Todavia, é importante ressaltar a inovação contida na atuação do CS no caso rodesiano, por ter sido a primeira oportunidade na qual o CS se valeu do art. 39 da Carta para justificar as medidas autorizadas na resolução 221. Para mais informações sobre o caso da Rodésia do Sul, cf. GRAY, Christine. The Charter limitations on the use of force: theory and practice. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. p. 86-98

Na mesma proporção em que Siad Barre perdia o controle do território, a população somali se aproximada e integrava os movimentos secessionistas, cujos principais representantes eram o USC ao sul e o SNM [Somali National Movement] ao norte. Com a deposição de Barre, o quase-Estado [sic] somali entrou definitivamente em colapso quando os grupos do sul passaram a lutar entre si pelo controle da capital, Mogadíscio. (SILVA, 2005, p. 33)

Os conflitos resultaram em mortes e destruição generalizadas, forçando o deslocamento de centenas de milhares de civis e causando uma necessidade premente de assistência humanitária emergencial. Quase 4,5 milhões de pessoas na Somália (mais de metade da população estimada) foram ameaçadas pela desnutrição severa e doenças relacionadas com a má nutrição. Estima-se que, talvez, 300.000 pessoas tenham morrido desde novembro de 1991, e quase um milhão de somalis procuraram refúgio em países vizinhos (ONU, 2003, §03)

O caos político, a deterioração das condições de segurança, o banditismo e saques generalizados e a extensão da destruição física dificultaram severamente a prestação de ajuda humanitária pela ONU e por organizações humanitárias.

Este foi o contexto inicial que motivou a atuação do CS na Somália, atuação que foi ampliada à medida em que novos ataques ocorriam contra as operações de assistência humanitária, tropas das missões de paz e a persistência dos saques e violência indiscriminada contra a população civil.

Nos primeiros debates a respeito do caso somaliano ocorridos no CS (1992a), os representantes dos Estados, preocupados com a tragédia humanitária em curso dentro da Somália, destacaram o sofrimento humano na Somália e as suas implicações para os somalianos e para os Estados vizinhos. Os EUA descreveram o sofrimento humano na Somália como "uma tragédia de magnitude devastadora"⁷⁶ (Tradução livre) com a Bélgica, Zimbábue e Equador observando igualmente seu caráter trágico. A Bélgica descreveu o número crescente de pessoas mortas, feridas e deslocadas e observou com preocupação a fome iminente (CS, 1992a, 09-10., 13-17, 38, 41, 44, 46, 54.).

⁷⁶ a tragedy of heartbreaking magnitude”.

Até mesmo a Rússia, que, juntamente com a China, se opôs vigorosamente ao uso da força em casos de crise humanitária, eventualmente reconheceu a gravidade da situação na Somália e afirmou:

A delegação russa está convencida de que, dado contexto atual, a resolução da crise requer o uso internacional da força sob os auspícios do Conselho de Segurança para garantir a entrega e a segurança [das operações de] assistência humanitária e sua distribuição ao país e à população faminta.⁷⁷ (CS, 1992d, p. 26. Tradução livre)

De todos os membros, somente a China expressou algum tipo de reserva acerca da possibilidade de utilização da força, por garantir a Estados individuais a possibilidade de intervirem fora do contexto da UNOSOM, menção velada à autorização concedida aos EUA e outros Estados a implementação da *Unified Task Force*⁷⁸ (CS, 1992d, p. 18-19), a ser descrita ainda neste tópico.

Neste sentido, nos debates iniciais do CS a respeito da Somália, foi possível verificar um raro consenso entre seus membros acerca da natureza da crise somaliana, os meios necessários para sua resolução e a incapacidade de identificar claramente os responsáveis pela crise.

Cabo Verde resumiu a dificuldade de deter as atrocidades num contexto em que os autores não podem ser claramente ligados aos seus atos ao afirmar que: "Somos obrigados a admitir que nós chegamos agora a uma situação em que a lei da selva tende a prevalecer sobre a ação da comunidade internacional"⁷⁹ (CS, 1992d, p. 18. Tradução livre)

Apesar da falta de nexos causal ou de um único ponto focal para atuação, os membros do CS estiveram unidos na crença de que a própria sobrevivência do Estado somaliano e da sua população civil estavam em risco, constituindo uma ameaça à paz e a segurança internacional.

⁷⁷ The Russian delegation is convinced that at the present juncture, resolution of the crisis requires the use of international armed force under the auspices of the Security Council to ensure the delivery and safe keeping of the humanitarian assistance and the distribution to the country and starving population."

⁷⁸ A UNITAF também é conhecida como *Operation Restore Hope*.

⁷⁹ We are bound to admit that we have now reached a situation in which the law of the jungle is tending to prevail over the action of the international community

Foi a magnitude da catástrofe humanitária a falta de autoridade legítima dentro do país, que levou o CS a uma ação inédita - o uso da força militar para por fim à situação de caos humanitário e criar as condições de segurança para a implementação da assistência humanitária (CS, 1992d, p. 23;26;33).

Os registos do CS (1992a) do debate que precedeu a votação da resolução 746 (1992b) indicam que membros pressionaram por uma presença ativa da ONU na Somália, apesar do fracasso das partes em conflito de respeitar um cessar-fogo e a ausência de consentimento formal. As razões articuladas pelo CS incluem: *i.* a magnitude da tragédia humanitária; *ii.* As implicações da luta continuada e da fome para os estados vizinhos; *iii.* a natureza não convencional do conflito; *iv.* e um apelo para a equidade nas relações da ONU com a África (CS, 1992a, págs. 07-10).

As discussões que resultaram na resolução 746 (1992b) mostram a pressão exercida pelos Estados africanos e mulçumanos sobre a necessidade de atuação imediata do CS na Somália:

A África tem visto com extrema preocupação o aumento volumétrico em frustração na relutância da facções em guerra na Somália para acabar com esta guerra fratricida,... A África ficaria satisfeita em ver uma melhor demonstração de uma disposição política por parte da comunidade internacional para lidar seriamente com a situação somaliana de uma forma que envie uma mensagem clara às facções em guerra que a continuação da carnificina não é [apenas] sem sentido mas inaceitável.⁸⁰ (CS, 1992a, p. 11. Tradução livre)

Outros Estados africanos, como o Quênia, trouxeram à atenção do CS os relatos de ONGs que descreviam a situação dramática vivida por aproximadamente um milhão de deslocados somalianos em virtude do conflito (CS, 1992a, p. 15) e o Marrocos ressaltou a necessidade de

⁸⁰ Africa has watched with extreme concern the volumetric increase in frustration on the reluctance of the warring faction in Somalia to end this fratricidal war, in the interest of their national unity... Africa would be pleased to see a better demonstration of a political disposition on the part of the wider international community to deal seriously with the Somali situation in a manner which sends a clear message to the warring faction that the continuing carnage is not senseless but unacceptable

intervenção do CS no que considerava uma guerra civil com consequências humanitárias catastróficas ao povo somaliano (CS, 1992a, p. 22).

É interessante notar o reconhecimento unânime sobre as violações ocorridas na Somália por todos os participantes, bem como a necessidade de intervenção por parte do CS para restaurar a normalidade no país. Até mesmo a Rússia e China, que se mostraram opositores ferrenhos da possibilidade de intervir nos futuros casos de violações graves de Direitos Humanos, concordaram com uma intervenção da ONU, desde que respaldada pelo que consideravam o governo reconhecido da Somália, o *United Somali Congress*⁸¹ (CS, 1992a, p. 44-45)

Neste sentido, o CS, por meio da resolução 746 (1992b), definiu a continuação da crise humanitária interna na Somália como uma ameaça à paz e à segurança internacional, ao invés de seus efeitos transfronteiriços (como no caso do Iraque) ao mostrar-se:

Profundamente perturbado com a magnitude do sofrimento humano causado pelo conflito e preocupado que a continuação da situação na Somália constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais⁸² (CS, 1992b, Preâmbulo, §06. Grifo no original. Tradução livre.)

Os membros do CS estiveram amplamente unidos em sua interpretação do conflito - suas causas, a qualidade dos conflitos e as vítimas - o que lhes permitiu agir em conjunto. precisamente porque a Somália não tinha um governo legítimo reconhecido internacionalmente.

No caso da Somália, a sua própria viabilidade como um Estado estava em xeque. Djibouti resumiu a posição dominante no CS, ao comentar que a Somália era "um não-Estado" em aspectos fundamentais (CS, 1993, p. 7. CS, 1993, p. 07). Estados geográfica e politicamente

⁸¹ Neste ponto os chineses divergiram dos demais membros, ao nomearem um ator cuja autorização prévia seria necessária para o empreendimento de quaisquer ações militares por parte do CS. A menção do consentimento prévio do Estado receptor de uma missão de paz é uma constante nos argumentos chineses a respeito das crises humanitárias.

⁸² Deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Somalia constitutes a threat to international peace and security

diversos como Bélgica, China, Djibouti, Equador, Índia e Marrocos citaram falta de governo da Somália como uma "situação extraordinária", exigindo uma "resposta excepcional" (CS, 1992d, p. 46.)

Estas razões levaram ao CS a aprovar as resoluções que tanto expandiram a prática convencional, ao autorizar a utilização de todos os meios necessários, ao abrigo do Capítulo VII, para estabelecer as condições da assistência humanitária, como também salientou o caráter único e excepcional da resposta expandida (WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 541).

Este caráter único deveu-se aos constantes ataques contra os comboios de assistência humanitária que prosseguiram, mesmo após a adoção de medidas coercitivas contra a Somália e a instituição da *United Nations Mission On Somalia* (UNOSOM). Por isso, em dezembro de 1992, o CS aprovou a resolução 794 (1992e), cujo segundo parágrafo do preâmbulo da resolução 794 reflete o caráter excepcional atribuído ao caso:

Reconhecendo o caráter único da presente situação na Somália e consciente da sua natureza deteriorante, complexa e extraordinária, que exige uma resposta imediata e excepcional⁸³ (CS, 1992e, Preâmbulo, §2º. Tradução livre. Grifo no original).

Esta resolução definiu a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito e os obstáculos para a distribuição de ajuda humanitária como uma ameaça à paz e segurança internacionais⁸⁴ (CS, 1992e, Preâmbulo, §08º)

A resolução 794 estabeleceu o aumento do efetivo da UNOSOM, para três mil e quinhentos (3500) soldados (CS, 1992e, §06) e acolheu a

⁸³ Recognizing the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex, and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response

⁸⁴ Expressing grave alarm at continuing reports of widespread violations of international humanitarian law occurring in Somalia, including reports of violence and threats of violence against personnel participating lawfully in impartial humanitarian relief activities; deliberate attacks on non-combatants, relief consignments and vehicles, and medical and relief facilities; and impeding the delivery of food and medical supplies essential for the survival of the civilian population

oferta dos EUA que se ofereceu para implementar e liderar uma força multinacional para proteger os comboios de assistência humanitária e restaurar a ordem nas regiões central e meridional da Somália (CS, 1992e, §08)

A *Unified Task Force* (UNITAF) mobilizou um total de trinta e sete (37) mil soldados e deveria agir em conjunto com a UNOSOM, possuindo um amplo mandato para impor a paz. Ressalte-se que a UNITAF era controlada apenas formalmente pelo CS, já que o comando pertencia aos EUA.

Mesmo com a atuação de duas missões, ambas com efetivos e mandatos expandidos, não se conseguiu alcançar os objetivos de promoção da paz na Somália. Os desgastes sofridos por essas missões frearam a disposição do CS em comprometer mais homens e recursos para a região.

Como última tentativa, o CS aprovou a resolução 814 (1993a), que reformulou a UNOSOM, agora designada UNOSOM II e apoiada por forças especiais dos EUA, cujo mandato compreendia a execução de uma ampla gama de atribuições, desde o treinamento de um exército somaliano até a proteção aos comboios da Cruz Vermelha na região (CS, 1993a, §04). Tal como suas antecessoras, a UNOSOM II mostrou-se igualmente incapaz de lidar com todas as situações para a qual havia sido criada e marcou o início do fim das operações na Somália, que seria finalmente encerrada em 1995.

Em resumo, a resposta do CS para crise na Somália pode ser dividida em três fases principais.

A primeira fase começou em janeiro de 1992 com a aprovação da primeira resolução do CS sobre a Somália, que estabelece um embargo de armas e foi caracterizado por uma resposta não militar para o conflito. Mesmo após a criação da *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM) pela resolução 751 (1992c) em abril de 1992, a intervenção foi classificada como uma operação de manutenção da paz tradicional, com fins primordialmente humanitários.

A resposta do CS mudou de um mandato de manutenção da paz tradicional para uma intervenção militar forçada nos termos do Capítulo VII da Carta, com a aprovação da resolução 794 (1992e) que instituiu a UNITAF, liderada pelos Estados Unidos. A UNITAF transferiu a autoridade de volta ao CS em março de 1993, com a aprovação da Resolução 814 (1993a), que expandiu o tamanho da força e o seu mandato para o nome revisto da missão, UNOSOM II. O uso de medidas coercitivas continuou sob a UNOSOM II, incluindo uma ênfase especial sobre o desarmamento coercitivo das facções somalianas.

A terceira fase do envolvimento do CS na Somália pode ser localizada quando da aprovação da resolução 897 (1994), que revisou o mandato UNOSOM II e reduziu suas funções militares para a função tradicional de uma missão de paz. O CS estendeu a missão por um tempo final até 31 de março de 1995 com a resolução 954 (1994h), altura em que a ONU iria retirar-se completamente da Somália, apesar da persistência da guerra.

Embora a contribuição mais marcante em direção a uma norma emergente de intervenção humanitária tenha ocorrido com a aprovação da Resolução 794 (1992e), que estabelece UNITAF, o envolvimento do CS na Somália ocorreu desde o início de 1992. Em março de 1992, o CS aprovou a recomendação do SG para enviar uma equipe técnica à Somália com a missão de desenvolver um plano para o estabelecimento sem entraves da assistência humanitária determinada anteriormente pelo CS (CS, 1992b, §06).

Como se vê, a atuação do CS na Somália mostrou uma disposição difícil de encontrar em casos subsequentes, surgida de um consenso igualmente raro de se alcançar sobre as causas do conflito e das suas soluções. A atuação inicial do CS carrega fortes semelhanças com a atuação nos primeiros estágios do caso iraquiano, tratado anteriormente. Porém, dada a complexidade dos conflitos e a ausência de um único grupo responsável pelas atrocidades lá cometidas, as ações subsequentes do CS na Somália tornaram-se igualmente mais complexas e amplas.

No caso da Somália, a intervenção humanitária foi possível por não representar um desafio significativo para os padrões existentes do que constituía o uso apropriado da força militar.

O caso da Somália marcou um avanço importante na ideia emergente, no final da Guerra Fria, de que a Sociedade Internacional em geral, e o CS, em particular, tinham a responsabilidade de responder as crises humanitárias provocadas por um conflito sem repercussões internacionais, a fim de acabar com o sofrimento humano. Assim, o CS não estava sendo chamado apenas a observar e monitorar acordos de paz após o término de um conflito mas também de criar as condições políticas necessárias para acabar com o conflito.

No entanto, foi exatamente devido às características da crise na Somália a tornarem suficientemente diferentes de outros conflitos internos, que o CS foi capaz de empreender uma ação militar em defesa dos princípios humanitários.

Na narrativa de complexidade e do caos no caso da Somália ficou extremamente difícil identificar um ou mais grupos responsáveis pelas violações humanitárias. Embora os autores das violações tenham sido

descritos como senhores da guerra, grupos armados e bandidos, eles só foram considerados parcialmente responsáveis pela crise humanitária na Somália. À parte das menções genéricas aos senhores da guerra e grupos de bandidos, não foi possível encontrar nos registros consultados ou nas resoluções relevantes ao caso uma identificação minimamente precisa dos perpetradores.

De qualquer modo, a atuação do CS marcou um novo entendimento acerca das possibilidades de utilização da força. Porém, como ressalta Viotti (2004), "o otimismo frente à utilização da força para reagir ao que seriam novas ameaças à paz internacional, como crises humanitárias, foi progressivamente erodido" com as crescentes dificuldades enfrentadas pelas forças de paz na região.

Por estas razões, a intervenção na Somália, com seus sucessos e fracassos, ajudou a delinear as condições sob as quais a norma emergente de intervenção humanitária seria aplicável ou não a conflitos futuros. Os mais importantes destes fatores incluem: *i.* a importância do consenso generalizado (ou, ao menos da não-oposição dos membros permanentes) entre os membros do CS sobre a justificativa para intervir; *ii.* o grau em que as novas idéias sobre intervenção humanitária implementaram normas de Direitos Humanos em um conflito internalizado, em contraposição à norma da soberania do Estado; *iii.* a necessidade de prova pericial da tragédia humana em massa para angariar vontade política.

3.2.2. Exemplo 2: Ruanda

O caso de Ruanda é interessante para esta tese por possuir uma dupla significação. Em primeiro lugar, é um exemplo da ausência de intervenção humanitária porque, apesar de uma missão de paz

tradicional - alicerçada no Capítulo VI da Carta⁸⁵ - estar presente em Ruanda quando o genocídio começou, a *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR) não tinha nem o mandato nem a capacidade de prevenir ou impedir a morte de civis. Não só o CS mostrou-se incapaz de autorizar a UNAMIR para realizar a intervenção humanitária, como o SG ordenou às forças UNAMIR a não intervir para proteger os civis, em um esforço para manter a imparcialidade e neutralidade impostas pelo seu mandato sob a autoridade do Capítulo VI

Meses mais tarde, e após uma tentativa fracassada de impor uma nova missão de paz na região (a malfada UNAMIR II), o CS autorizou a utilização de todos os meios necessários para permitir que os Estados-Membros respondessem à crise de refugiados criados pelo genocídio, ao abrigo do Capítulo VII da Carta. A França lançou uma intervenção humanitária em junho de 1994 depois que a maioria das mortes tinha terminado para fornecer ajuda humanitária aos refugiados, mas não para parar a matança. De fato, “o caso de Ruanda evidenciaria os limites políticos da perspectiva de recorrer-se à força armada com objetivos humanitários” (VIOTTI, 2004, p. 109).

Em segundo lugar, Ruanda também experimentava dois conflitos diferentes que ocorreram simultaneamente: guerra civil e genocídio. Nos seus debates formais, no entanto, os membros do CS discordavam sobre o caráter da violência em Ruanda, incluindo um desacordo fundamental em determinar se as vítimas civis seriam um subproduto da guerra civil ou evidência de um conflito completamente separada: genocídio

A autorização de uma intervenção humanitária veio tarde para Ruanda - somente nos estágios finais do genocídio - e só depois de consenso ser finalmente alcançado pela maioria dos membros do CS, incluindo os EUA. Por outro lado, o desacordo entre os membros do CS sobre a natureza do conflito impediu uma ação militar que se colocasse fim à matança de civis.

Assim a intervenção humanitária não aconteceu quando foi necessária, ou seja, durante o genocídio. Além disso, quando o CS autorizou finalmente aos seus membros de usar a força em Ruanda, uma intervenção foi lançada com o consentimento do governo interino, responsável por planejar o genocídio e seria realizada por um de seus

⁸⁵ As missões autorizadas sob a égide do Capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias, não possuem a capacidade para a promoção ou imposição da paz e devem utilizar a força somente em legítima defesa de seus membros.

aliados estratégicos - França, levantando dúvidas significativas sobre o seu caráter humanitário (ROBERTS in: LOWE et al., 2008, p. 111).

Para compreender melhor a relevância da (in)ação do CS em Ruanda, alguns dados devem ser expostos.

De acordo com informações fornecidas pela ONU (2001) e pelo *Independent Inquiry on the United Nations Actions on Rwanda* (1999), Ruanda possuía uma população de aproximadamente 7 milhões e encontrava-se dividida em três grupos étnicos principais: os Hutus (cerca de 85 por cento), Tutsi (cerca de 14 por cento) e os Twa (cerca de 1 por cento).

Seguindo uma prática estabelecida desde a administração belga, iniciada após a I Guerra Mundial⁸⁶ os cartões de identidade de cada pessoa em Ruanda continham o grupo étnico em que as pessoas pertenciam.

Nas décadas de dominação belga e após a independência do país (que precederam o genocídio), Ruanda teve o seu governo dominado pela etnia Tutsi. Essa situação foi alterada por uma revolução Hutu, ocasionando uma fuga em massa dos Tutsis para os Estados vizinhos, com destaque para Uganda. É neste contexto que surge a *Rwanda Patriotic Front* (RPF), principal grupo guerrilheiro Tutsi que, baseado em Uganda, lançava frequentes ataques contra as regiões fronteiriças de Ruanda. Cada uma destes ataques renovava a violência étnica no país.

Ruanda, que desde 1973 era comandada pelo General Habyarimana, anunciou em 1990 a realização de eleições multipartidárias (ONU, 2001, §02) como parte de um esforço de redemocratização do país. Imediatamente após o anúncio, a RPF iniciou uma nova campanha de ataques a partir de Uganda, lançando o país em uma guerra civil.

Como tentativa de sanar o conflito generalizado no país, o governo e o RPF celebraram os Acordos de Arusha (1993), que previa o estabelecimento de um governo transitório até a realização de eleições gerais no país, além de tratar da repatriação de refugiados e da integração entre as forças armadas do governo e da RPF.

Para a ONU (2001) e para o *Independent Inquiry on the United Nations Actions on Rwanda* (1999), um dos resultados mais significativos dos Acordos foi o desencadeamento de uma política de propaganda deliberada do governo ruandês que buscou rotular todos os

⁸⁶ Ruanda foi colônia da Alemanha no final do século XIX e transferida para a Bélgica em 1919, na Conferência de Paris, como uma compensação da destruição causada pela Alemanha na Bélgica durante a I Guerra Mundial.

Tutsis como cúmplices do RPF. Além disso, alguns membros dos partidos da oposição, embora da etnia Hutu, também foram acusados de trair seu país por causa de sua oposição ao governo no poder e as suas tentativas de entrar em um diálogo com a RPF.

Foi neste contexto que teve início o genocídio em Ruanda, cometida por órgãos governamentais e pelas milícias *Interahamwe* e *Impuzamuganbi*, ambas apoiadas pelo governo. Estimativas conservadoras estipulam em aproximadamente oitocentos (800) mil ruandeses mortos, Tutsis e Hutus, entre abril e junho de 1994 (INDEPENDENT INQUIRY ON THE UNITED NATIONS ACTIONS ON RWANDA, 1999, p. 05)

Quando o massacre sistemático de civis começou em abril de 1994 e retomados os combates entre as partes, o CS diminuiu drasticamente suas operações em Ruanda, em vez de reforçá-las (BYERS, 2005, p. 43. CS, 1994-A, §8(a). WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 545)

Tal redução ocorreu em parte o resultado da natureza contingente da intervenção de Ruanda, bem como enquadramento do conflito, que era visto inicialmente pelos membros permanentes do CS como uma guerra civil, apesar das repetidas mensagens enviadas pelo então comandante da UNAMIR, General Romeo Dallaire sobre a escalada do conflito e o risco real de ocorrer um genocídio na região (INDEPENDENT INQUIRY ON THE UNITED NATIONS ACTIONS ON RWANDA, 1999, p. 46-47).

No contexto da atuação do CS em Ruanda entre 1993 e a autorização da *Operation Turquoise*, deflagrada em 1994, é possível identificar dois argumentos principais que se articularam no CS e que se refletiram na redação das resoluções pertinentes ao caso.

No primeiro se defendia a ideia da existência de uma situação de guerra civil em Ruanda e que as violações ocorridas eram fruto de violências espontâneas (sem a participação ou controle do Estado) e generalizadas, ou seja, não havia qualquer tipo de distinção étnica, política, etc, entre os perpetradores e as suas vítimas.

No segundo se defendia a ideia de que já existiam elementos que apontavam para um genocídio em gestação e, posteriormente, em andamento, dos hutus contra os tutsis e aqueles que fossem considerados aliados dos tutsis em razão do caráter deliberado e discriminatório da matança uma vez que eram cometidos com o apoio direto ou indireto do governo e dirigidos principalmente contra a população tutsi.

De acordo com o grupo de Estados no CS que defendiam a ideia do enquadramento da situação em Ruanda como uma guerra civil,

ambas as partes (governo e RPF) eram responsáveis pelas atrocidades e a solução para a morte de civis passaria necessariamente pelo estabelecimento de um cessar-fogo entre as partes.

Ruanda, que era membro do CS à época do genocídio⁸⁷, se colocou como uma vítima de uma tentativa etnicamente motivada para livrar o país dos hutus por parte da RPF e de uma guerra imposta externamente, como resultado de uma agressão externa de Uganda (CS, 1994b, p. 06.). Desta forma, o governo do Ruanda utilizou o argumento da guerra civil entre partes mutuamente responsáveis, mas ao mesmo tempo tentou mudar o quadro para uma posição em que o Estado de Ruanda foi vítima da ação perpetrada pela RPF (CS, 1994b, pgs. 06; 16).

O relatório apresentado pelo SG ao CS (CS, 1994a) identificou a retomada da guerra civil como a causa dos massacres que se seguiram em Ruanda, posição semelhante a que foi adotada pela China, EUA e pelo Reino Unido (CS, 1994b, pgs. 07-09)

Por exemplo, a China exigia que as “partes ruandesas em conflito devem cessar de imediato o massacre mútuo e concordar com um cessar-fogo efetivo e duradouro”⁸⁸. (CS, 1994b, p. 08. Tradução livre), enquanto os EUA afirmavam, na mesma linha:

Mas o que quer que os esforços das Nações Unidas possam empreender, a verdadeira chave para os problemas em Ruanda está nas mãos do povo ruandês. Em Ruanda, isso significa que os assassinatos - *por todas as partes* - devem acabar.

⁸⁷ Como ressaltou o Inquérito Independente sobre as Atividades das Nações Unidas em Ruanda, "the fact that Rwanda, represented by the Habyarimana government, was a member of the Security Council from January 1994 was a problema in the Security Council's handling of the Rwandan issue. In effect, one of the parties to the Arusha Peace Agreement had full access to the discussions of the Council and had the opportunity to try to influence decision-making in the Council on its own behalf.

The damage was evident in the actions of the Rwandan representatives on the Security Council during this period. Both Secretariat officials and representatives of Members of the Council at the time have told the Inquiry that the Rwandan presence hampered the quality of information that the Secretariat felt it possible to provide the Council and the nature of the discussion in that body. Cf. Independent Inquiry..., 1999. p. 71 e segs.

⁸⁸ conflicting Rwandese parties should cease forthwith massacring each other (emphasis added) and agree to an effective and lasting ceasefire

⁸⁹.(CS, 1994b, p. 08. Grifo do autor. Tradução livre)

Já o segundo argumento, apresentado por membros não permanentes do CS como Argentina, República Tcheca, Espanha e Nova Zelândia⁹⁰ -, encampava a ideia de que a violência em Ruanda deveria ser caracterizada como um genocídio e que a ONU, e o CS em especial, deveriam agir de modo a por fim à violência generalizada contra a população tutsi.

Desses Estados, a República Tcheca foi aquele que apresentou os argumentos mais contundentes, pois não só afirmou que havia um genocídio em andamento como também identificou nominalmente os autores e as vítimas da política sistemática:

Por quem? Quem é que tem cometido estas atrocidades indizíveis? Certamente não o povo ruandês em geral, Hutu ou outro. Essas atrocidades foram cometidas pela Guarda Presidencial criada pelo presidente Habyarimana. Eles foram cometidos por elementos das forças governamentais ruandesas leais a ele. Eles foram cometidos pela milícia, a *Gendarmerie*. Eles foram cometidos por ordens de pessoas próximas ao presidente Habyarimana e por instigação das

⁸⁹ But whatever efforts the United Nations may undertake, the true key to the problems in Rwanda is in the hands of the Rwandese people. In Rwanda, this means that the killing – by all parties – must stop

⁹⁰ A Nova Zelândia descreveu a violência em Ruanda como o resultado de genocídio e questionou o motivo de a resolução 918 (1994c) que autorizou UNAMIR II, não autorizar a proteção de civis. Argentina e Espanha se juntaram à argumentação da Nova Zelândia ao criticarem as observações feitas pela delegação ruandesa. A Argentina descreveu os massacres como sistemáticos, mas não conseguiu citar especificamente quaisquer agressores.

A Espanha também caracterizou as violações de direito internacional humanitário em Ruanda como "*sistemática, generalizada e manifesta*" de acordo com os relatórios de organizações não governamentais e os meios de comunicação e expressou o seu pesar por ter de ouvir uma "*fundamentação que chega muito perto de uma tentativa de justificar atos que consideramos totalmente injustificáveis*". Cf. S/PV.3377, 1994b, pp. 14-16

transmissões incendiárias de rádio *Milles Colines*⁹¹ (CS, 1994b, p. 16.. Tradução livre)

Além de ter identificado os perpetradores, A República Tcheca também atacou diretamente o raciocínio por trás da história da guerra civil, promovida por outros membros do CS, citando falta de evidência de massacres praticados por parte da RPF:

Todos os relatórios indicam que essas atrocidades foram cometidas por assassinos hutus - e raramente tem sido esta palavra, literalmente, o caminho certo - contra seus vizinhos tutsis. Agora, há aqueles que atribuem culpas 'uniforme'; aqueles que argumentam que também houve atrocidades tutsis contra hutus no mês passado. E, de fato, as organizações de direitos humanos têm assiduamente procurado evidência direta de massacres em áreas controladas pela Frente Patriótica de Ruanda, em grande parte Tutsi. Até agora, eles têm encontrado muito pouco dessas evidências⁹² (CS, 1994b, pgs. 15-16. Tradução livre)

Como se vê, três dos cinco membros permanentes do CS não compartilhavam a ideia de que havia um genocídio em Ruanda e consideravam as violações ali ocorridas como passíveis de solução interna do próprio Estado.

⁹¹ By whom? Who is it who has been committing these unspeakable atrocities? Certainly not the Rwandan people at large, Hutu or otherwise. These atrocities have been committed by the Presidential Guard created by President Habyarimana. They have been committed by elements of the Rwandese Government forces loyal to him. They have been committed by the militia, the Gendarmerie. They have been committed on orders of people close to President Habyarimana and at the instigation of the incendiary broadcasts of Radio Milles Collines

⁹² All reports indicate that these atrocities have been committed by Hutu cutthroats – and seldom has this word been literally the right one – against their Tutsi neighbours. Now, there are those that would apportion blame ‘evenly’; those who would argue that there must also have been Tutsi atrocities against Hutus in the past month. And indeed, human rights organizations have assiduously sought direct evidence of massacres in areas controlled by the largely Tutsi Rwandese Patriotic Front (RPF). So far, they have found very little such evidence

Eventualmente, porém, à medida em que as atrocidades prosseguiram, os membros defensores da ideia da guerra civil acabaram por revisar essa posição e passaram a atuar ativamente no âmbito do CS para recompor a UNAMIR, instituir - e fracassar - na criação de uma nova missão de paz e aceitar a oferta de intervenção francesa, que ocorreu nos estágios finais do genocídio.

É neste contexto que é possível compreender a atuação do CS até a deflagração da *Operation Turquoise*, conforme será tratado a seguir.

A resolução 918 (1994c) foi aprovada por unanimidade pelo CS, apesar das diferenças entre os membros sobre o caráter da violência em Ruanda.

Evidências destas histórias concorrentes, no entanto, podem ser encontradas no texto da resolução. Por exemplo, no preâmbulo da resolução se reproduz a linguagem da Convenção do Genocídio advertindo que "matar membros de um grupo étnico com a intenção de destruir esse grupo"⁹³ é passível de punição nos termos do Direito Internacional e pede ao SG para investigar as violações graves de Direitos Humanos em Ruanda. Ao mesmo tempo, no parágrafo dispositivo, a resolução aprovada exige que todas as partes cessem as hostilidades (CS, 1994c, §01), ligando novamente as atrocidades à fundamentação da guerra civil.

Agindo sob a égide do Capítulo VII da Carta, o CS estabeleceu um embargo de armas contra o Ruanda, bem como os nacionais do Ruanda, mas negou à UNAMIR a possibilidade de agir sob o mesmo Capítulo, para que pudesse utilizar a força para proteger civis ou para por fim à matança. A falta de consenso entre os membros do CS sobre a causa e a natureza do conflito impediu a intervenção humanitária com o objetivo de por fim à violência.

Os relatórios do SG ao CS durante todo o conflito haviam caracterizado até então a violência como ligada a uma guerra civil; mas no seu relatório de maio de 1994 apresentado ao CS (1994d), o SG confirmou os relatos de ONGs de que o genocídio estava acontecendo em Ruanda, oportunidade na qual afirma que:

⁹³ killing members of an ethnic group with intention of destroying that group

A magnitude da calamidade humana que tomou conta de Ruanda poderia ter sido inimaginável, se ela não tivesse acontecido. Com base na evidência de que surgiu, não pode haver dúvida de que constitui genocídio, já que houve mortes em larga escala de comunidades e famílias que pertencem a um determinado grupo étnico⁹⁴

No momento em que o CS aprovou a resolução 925 (1994f), em 8 de junho de 1994, uma mudança havia ocorrido no CS para a aceitação da explicação dos massacres em Ruanda. Mais notavelmente, os membros permanentes França, Estados Unidos e Reino Unido passaram a utilizar o termo "genocídio" para descrever a violência em Ruanda.

Embora o registro formal indique que no início de junho havia um consenso generalizado no CS que um genocídio estava ocorrendo em Ruanda (CS, 1994e, p. 04.), a linguagem da resolução 925 (1994f) identificou o fim da guerra civil como a solução para os massacres, ao invés de intervenção externa. A resolução 925 (1994f) autorizou os Estados membros a usarem todos os meios necessários para apoiar a ação humanitária em Ruanda. Mas a resolução também se dirige à UNAMIR para agir como intermediário na tentativa de mediar um cessar-fogo entre as partes e apela às partes a se comprometer com um cessar-fogo e a porem fim aos assassinatos sistemáticos nas áreas sob suas respectivas áreas de controle.

Enquanto os membros do CS concordaram claramente que o genocídio estava ocorrendo, eles continuaram a seguir em desacordo sobre quem seriam os autores e as vítimas do genocídio, dada a existência inicial de um consenso sobre a existência de uma guerra civil em Ruanda (CS, 1994c, §01).

Em resumo, a atuação do CS em Ruanda pode ser dividida em três momentos principais, cada um dos quais refletia o consenso ou a sua ausência a respeito de como agir. Nos dois primeiros momentos, tem-se o estabelecimento (ou a tentativa de estabelecimento) de missões de paz da própria ONU, enquanto a última fase consiste na autorização

⁹⁴ The magnitude of the human calamity that has engulfed Rwanda might have been unimaginable but for its having transpired. On the basis of the evidence that has emerged, there can be little doubt that it constitutes genocide, since there have been large-scale killings of communities and families belonging to a particular ethnic group

de uma intervenção militar internacional sob comando francês, mediante autorização contida na resolução 925 do CS (1994f).

A primeira força da ONU a ser estabelecida foi a *United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda* (UNOMUR), que consistiu em um pequeno grupo de observadores militares que operava no lado ugandês da fronteira entre Uganda e Ruanda, por quase exatamente um ano a partir de agosto de 1993, com o mandato inicial limitado a verificar que nenhuma forma de assistência militar estivesse chegando em Ruanda.

A UNOMUR foi estabelecida com base na resolução 846 do CS (1993b), com mandato futuramente expandido para supervisionar a implementação dos acordos de Arusha.

A segunda força da ONU, a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), foi criada em novembro de 1993, com base na resolução 872 (1993c). Com uma força militar autorizada de dois mil quinhentos e quarenta e oito (2.548) militares, o mandato da UNAMIR tinha como objeto principal a facilitação da implementação dos acordos de Arusha de 1993.

Em 21 de abril de 1994, após o assassinato brutal de um contingente belga e com o início dos assassinatos em massa de tutsis, o CS, de forma controversa, decidiu reduzir a força de UNAMIR para duzentos e setenta (270) soldados. Segundo informações da própria ONU (2003), até 13 de maio de 1994, a força já havia sido de fato reduzida para quatrocentos e quarenta e quatro (444) soldados.

Em meados de maio, em resposta à crescente publicidade do genocídio, o CS alargou tardiamente o mandato da UNAMIR, o que permitiria à missão prover segurança em sua área de atuação e proteger os deslocados e civis em perigo. O CS (1994e) autorizou o aumento do efetivo da UNAMIR para cinco mil e quinhentos (5.500) soldados. Porém, esse aumento permaneceu nominal, pois nenhum Estado havia se comprometido a disponibilizar tropas para a operação.

O mandato expandido foi reafirmado na resolução 925 (1994f), que fazia referência aos relatórios que indicavam a presença de os atos de genocídio ocorrido em Ruanda. Na resolução 925 (1994f) ressaltou-se

o deslocamento interno de cerca de 1,5 milhão de ruandeses enfrentando a fome e a doença e o êxodo maciço dos refugiados para os países vizinhos constitui uma crise humanitária de enormes proporções⁹⁵. (Tradução livre)

A aprovação resolução 925 (1994f), o CS autorizou tanto uma UNAMIR ampliada, com a chamada para uma implantação imediata de dois batalhões e preparações adicionais para o desdobramento de outros dois batalhões no futuro próximo e um mandato mais amplo, incluindo a autorização de exercício de auto defesa para proteger os civis em risco (CS, 1994f, § 2(a), §5). Porém, é importante ressaltar que a atuação da UNAMIR continuava amparada pelo Capítulo VI da Carta, o que tecnicamente, a impediria de usar a força para proteção de civis.

Por não ter recebido novos contingentes e incapaz de tomar medidas em Ruanda, a UNAMIR encontrava-se mal preparada e ineficaz. No entanto, nos meses seguintes, após o fim do genocídio e, especialmente, após as vitórias da RPF em junho e julho, o número de tropas destinadas à UNAMIR foi aumentado tardiamente, atingindo cinco mil quinhentos e vinte e dois (5.522) militares até 31 de dezembro de 1994.

Após as falhas que cercaram a UNAMIR, o CS aceitou uma oferta da França e de outros Estados membros para o estabelecimento de uma operação temporária dentro de Ruanda sob comando e controle francês.

Batizada de *Operation Turquoise*, a operação francesa foi autorizada e implementada na parte ocidental de Ruanda, em junho de 1994. A França, um aliado político e militar tradicional do governo vigente, apontado como responsável pelo genocídio (INDEPENDENT INQUIRY ON THE UNITED NATIONS ACTIONS ON RWANDA, 1999, pgs. 50-51), se ofereceu para lançar uma intervenção no sudoeste do país para conter a crise humanitária e manter uma presença até que uma UNAMIR expandida estivesse apta a operar no país.

A França argumentou que foi motivada pelo desejo de salvar vidas e que o objetivo da missão seria para salvar os civis em perigo e que não iria interpor-se entre as forças ou influenciar o resultado do

⁹⁵ Underscoring that the internal displacement of some 1.5 million Rwandans facing starvation and disease and the massive exodus of refugees to neighbouring countries constitute a humanitarian crisis of enormous proportions.

conflito (CS, 1994g, pp. 07-08). A resolução 929 (1994h) autorizou os Estados, atuando ao abrigo do Capítulo VII e em cooperação com o SG, a realizar uma operação temporária sob o comando nacional francês para contribuir para a segurança dos civis em Ruanda, com os custos suportados pelos membros participantes⁹⁶.

O CS declarou, ao aceitar a oferta francesa, estar agindo ao abrigo do Capítulo VII da Carta e autorizou a França a usar "todos os meios necessários para atingir os objetivos humanitários"⁹⁷ (CS, 1994h, §03. Tradução livre) indicados nas resoluções anteriores do CS.

A intervenção francesa sob os auspícios da ONU, na verdade, acabou por agravar alguns dos problemas da UNAMIR⁹⁸, já que o papel francês foi visto como favorecendo o governo e as forças hutus, impedindo assim que a RPF alcançasse a vitória total em todo o país, em um momento em que se preparava para assaltar Kigali, a capital ruandesa (BYERS, 2007, p. 68. ROBERTS in: LOWE et al., p. 111).

De todo modo, a aprovação da Resolução 929 (1994h) levou a uma intervenção militar para fins humanitários em Ruanda e:

⁹⁶ O General Dallaire (2001, 342) argumentou que a França, o Reino Unido e os EUA demonstraram a sua capacidade de mobilizar rapidamente tropas para a evacuação dos seus nacionais que começam imediatamente após a violência foi iniciado. Dallaire argumenta que, se essas forças haviam permanecido para apoiar UNAMIR depois de terem concluído os seus evacuações o genocídio poderia ter sido impedido de prosseguir. Ele argumenta que o sentido de compromisso humanitário desses Estados era mais fraco do que o seu interesse na prevenção de mortes de tropas, encargos financeiros ou risco político.

⁹⁷ Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States cooperating with the Secretary-General to conduct the operation referred to in paragraph 2 above using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out in subparagraphs 4 (a) and (b) of resolution 925 (1994)

⁹⁸ Como ressaltado anteriormente, a UNAMIR continuava a agir sob a autoridade do Capítulo VI da Carta e possuía um dever de imparcialidade e de neutralidade durante o genocídio.

A Opération Turquoise provou duas coisas: que intervenções podem ser montadas rapidamente, se houvesse um Estado pronto e disposto a liderar; e que uma força relativamente pequena poderia ter feito a diferença em Ruanda.⁹⁹ (WELSH in: LOWE et al., 2008, p. 547. Tradução livre)

Embora não haja evidência de amplo acordo entre os membros do CS sobre a existência de genocídio em Ruanda, continuou a haver desunião entre eles cerca de dois aspectos importantes: a identidade dos autores e das vítimas. Documentos do CS descreviam atos intencionais, mas raramente identificavam os criminosos e quando o faziam, todas as partes pareciam ser incluídas como autoras, tal como ressaltado anteriormente.

Além disso, o quadro de guerra civil no início parecia continuar a orientar muitos membros do CS em relação às soluções para o conflito. Todas as deliberações do CS identificaram a solução para o genocídio como o fim das hostilidades entre as partes, nos termos dos Acordos de Arusha, não conseguindo distinguir entre o genocídio e a guerra civil que ocorriam simultaneamente.

A atuação do CS em relação ao genocídio em Ruanda demonstrou que há limites para os custos financeiros e humanos que potenciais Estados intervenientes estão dispostos a incorrer a fim de proteger os Direitos Humanos de não-cidadãos.

No início de 1994, durante o auge do genocídio, o consenso acerca de uma norma que permitisse a intervenção humanitária estava insuficientemente desenvolvida ou internalizada pelos Estados para superar os altos custos associados com a intervenção, na ausência de interesses estratégicos explícitos dos membros do CS (em especial dos membros permanentes), sobretudo quando se leva em conta os elevados custos que a ONU estava suportando em outras operações¹⁰⁰.

⁹⁹ Operation Turquoise proved two things: that interventions could be mounted quickly if there was a ready and determined state willing to lead; and that a relatively small force could have made a difference in Rwanda

¹⁰⁰ At the time of its involvement in Rwanda, the United Nations was involved in eighteen peacekeeping operations. It was struggling with the financial cost of peacekeeping as well as increasing limitations on troop availability, particularly in the aftermath of the deaths of UN personnel in both Somalia and Bosnia-Herzegovina. Em especial as operações na ex-Iugoslávia e no Haiti. Cf. Independent Report on Rwanda, 1999, p. 07 e segs.

A hesitação em considerar as atrocidades cometidas pelo governo e pelas milícias em Ruanda deve-se, em parte, à desinformação. Porém existe uma razão mais fundamental: a caracterização do ocorrido em Ruanda como um caso de genocídio obrigaria os Estados a agir para por fim à violência lá cometida, pois o artigo 1º da Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948) dispõe: “As Partes Contratantes confirmam que o genocídio, seja cometido em tempo de paz ou em tempo de guerra, é um crime do direito dos povos, que desde já se comprometem a prevenir e a punir.”

A inação do CS durante o auge do genocídio em Ruanda mostrou as limitações da nova norma de intervenção humanitária no início de 1990. O enquadramento inicial do conflito como uma guerra civil combinada com a estratégia do CS para evitar outra Somália, tornando a sua presença em Ruanda condicional levou a uma diminuição drástica do envolvimento da ONU assim que o genocídio começou, no início de abril de 1994.

A desunião entre os membros do CS sobre a explicação para o genocídio impediu a ação humanitária para por fim ao genocídio.

A (não) atuação no caso de Ruanda foi sintetizada pelo *UN High Level Report* (2004):

Duas semanas após o início do genocídio, o Conselho de Segurança retirou a maior parte das forças de paz do país. Levou quase um mês para que os oficiais das Nações Unidas considerassem genocídio e mais ainda para alguns membros do Conselho de Segurança. Quando uma nova missão foi finalmente autorizada para Ruanda, seis semanas após o início do genocídio, poucos Estados ofereceram soldados. A missão foi iniciada à medida que o genocídio chegava ao fim.¹⁰¹ (Tradução livre)

O caso de Ruanda também ilustra que as histórias podem ser utilizadas de maneira estratégica ou sinceramente. Estados como os

¹⁰¹ Two weeks into the genocide, the Security Council withdrew most of its peacekeepers from the country. It took almost a month for United Nations officials to call it a genocide and even longer for some Security Council members. When a new mission was finally authorized for Rwanda, six weeks into the genocide, few States offered soldiers. The mission deployed as the genocide ended.

EUA e França continuaram a descrever a matança em Ruanda como uma guerra civil. Alternativamente, Nova Zelândia e República Checa apresentaram argumentos que refletiam um exame cuidadoso das evidências disponíveis a eles de ONGs, organizações de Direitos Humanos e meios de comunicação, tal como ressaltado anteriormente.

De qualquer forma, a maioria dos membros do CS continuou a descrever o genocídio em Ruanda como uma guerra civil, mesmo após a evidência do massacre sistemático de civis tutsis nas mãos das forças governamentais ter sido confirmada pelo SG.

Em meados de 1994, a norma emergente de intervenção humanitária ainda encontrava-se fraca e mal desenvolvida. Neste contexto, o relacionamento da nova norma com as normas existentes é crucial.

Em Ruanda o Estado foi o autor, trazendo o uso da força em defesa dos Direitos Humanos em conflito direto com a proteção da soberania do Estado e não intervenção nos assuntos internos. A demora do CS em autorizar uma intervenção humanitária em Ruanda mostrou sua fraqueza, mas também mostrou a disposição para o empreendimento de uma intervenção humanitária.

Por isso, a análise do caso de Ruanda mostra que em casos de soberania contestada é ainda mais difícil construir o consenso necessário para usar a força contra um Estado soberano, mesmo quando o Estado é o autor do crime de genocídio. Isto pode ser explicado pela força das normas existentes da soberania do Estado e não-intervenção nos assuntos internos. A intervenção humanitária é mais provável quando se complementa a estas normas existentes, ao invés de as desafiar diretamente. Assim, o CS mostrou-se inclinado para a proteção da soberania do Estado à custa dos Direitos Humanos nesta fase inicial do desenvolvimento da norma de intervenção humanitária.

3.3. INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA UNILATERAL E O CASO DO KOSOVO

A disposição do próprio CS de interpretar extensivamente suas próprias atribuições para autorizar ações e intervenções militares coercitivas nem sempre foi acompanhada por uma disposição em agir nas hipóteses em que havia se arrogado a prerrogativa de fazê-lo, como visto no caso de Ruanda.

Casos como de Ruanda demonstram os limites da atuação do CS, quando não se concorda com a natureza do conflito, a responsabilidade pelas violações ocorridas e qual a solução a ser adotada. Esses limites

levantam o seguinte dilema: agir em desacordo com a Carta para por fim a uma violação grave ou quedar-se inerte e manter o respeito à normativa atual, enquanto atrocidades seguem impunes.

Colocado nos conceitos utilizados nesta tese significa o embate entre respeitar a herança do primeiro *Nomos* da Terra, com suas categorias bem definidas de delimitação da guerra e *justus hostis*, ou construir uma nova prática, necessariamente aberta e baseada antes no pressuposto de proteção da vida humana do que na soberania estatal.

O SG à época de Ruanda e Kosovo, Kofi Annan, resumiu o dilema enfrentado pela Sociedade Internacional, ao lançar o seguinte "desafio":

Para aqueles para quem a maior ameaça ao futuro da ordem internacional é o uso da força na ausência de um mandato do Conselho de Segurança, pode-se perguntar - e não no contexto do Kosovo -, mas no contexto de Ruanda: Se, naqueles dias e horas sombrias que antecederam o genocídio, uma coalizão de Estados tivesse sido preparada para agir em defesa da população tutsi, mas não houvesse recebido uma autorização imediata do Conselho, deveria tal coalizão ter se omitido e permitido que o horror se manifestasse?¹⁰² (ANNAN, 1999, §17. Tradução livre)

No caso a ser apresentado, a resposta ao dilema foi a escolha da primeira opção, ou seja, agir fora da normativa da Carta e à parte do CS. Assim, a OTAN empreendeu uma campanha de bombardeios aéreos no Kosovo e na Iugoslávia¹⁰³ com o objetivo declarado de forçar a Iugoslávia a retirar-se do Kosovo e por fim à campanha de limpeza étnica em curso na região.

¹⁰² To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might ask – not in the context of Kosovo – but in the context of Rwanda: If, in those dark days and hours leading up to the genocide, a coalition of States had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold?

¹⁰³ Utiliza-se "Iugoslávia" ao invés de "Sérvia" devido às menções nos debates e resoluções do CS sobre o Kosovo.

Esta ação pode ser considerada uma intervenção humanitária unilateral, dado que prescindiu de autorização prévia do CS ou da Iugoslávia e será o objeto de análise deste ponto.

Apesar de se considerar aqui o caso do Kosovo como o único exemplo de intervenção humanitária unilateral, via de regra outros casos são utilizados para “demonstrar” a existência e a legalidade desta modalidade de ação militar tais como os: a guerra entre Índia e Paquistão, em 1971; a guerra entre o Vietnã e o Camboja, entre 1978 e 1979; a intervenção da Tanzânia em Uganda, também em 1978 (BYERS, CHESTERMAN in: HOLZGREFE, KEOHANE. 2004, p. 180.)

Porém, é interessante destacar que as *justificativas* que levaram Índia, Vietnã e Tanzânia a utilizarem da força nos casos reportados foram baseadas no “direito inerente de legítima defesa” disposto no artigo 51 da Carta e não um eventual interesse humanitário.

A invocação desses casos parece ignorar a reação internacional, em especial relacionada ao caso cambojano. A intervenção vietnamita foi tratada especificamente somente pela AG, resultando na aprovação da Resolução 34/22¹⁰⁴, que condenou a o Vietnã em diversos parágrafos e conclamou às potências intervenientes (i.e. Vietnã) que respeitassem a soberania cambojana (AG, 1979, §§06-09), não obstante a intervenção ter resultado no isolamento do regime do Khmer Vermelho e ter posto fim às violações humanitárias cometidas pelo regime contra a própria população.

Por isso, a rigor, o único caso de intervenção humanitária unilateral para fins desta tese é a intervenção da OTAN no Kosovo, em 1999, que será tratado a seguir.

A ação da OTAN ocorreu à revelia do CS e gerou uma grave crise no âmbito da ONU e debates acalorados na academia sobre o que deveria ser feito caso o CS se encontra-se indisposto ou incapaz de agir em casos de violações graves de Direitos Humanos. Destes debates, surgiu em 2001 a RdP, que será tratada no próximo capítulo.

Enquanto as discussões no CS seguiram os moldes daquelas ocorridas no caso de Ruanda, em 1994, os resultados da inação do CS em relação ao Kosovo podem ser considerados como diametralmente

¹⁰⁴ Ressalte-se que 91 Estados votaram a favor da Resolução 34/22, com 21 votos contrários e 29 abstenções. Considerando que o número de votos contrários e de abstenções equivale a quase metade dos votos afirmativos, pode-se inferir que a opinião juris neste caso não pode ser considerada determinante na afirmação de um “precedente” ou como “prova” de um costume internacional.

opostos à letargia que circundou o genocídio ruandês pois a OTAN unilateralmente iniciou uma campanha de bombardeios aéreos contra posições sérvias dentro e fora do Kosovo, ainda durante as tentativas de resolução pacífica que ocorriam em Rambouillet, em março de 1999.

A intervenção acirrou ainda mais os debates acerca da suposta necessidade do reconhecimento do direito à intervenção humanitária, à atuação do CS e, futuramente, lançou as bases para a criação da RdP (ICISS, 2001, p. 09).

O contexto fático relevante para este ponto está situado no período subsequente à celebração dos Acordos de Dayton¹⁰⁵, em 1995.

Após os Acordos de Dayton, um movimento de insurgência albanês começou a operar no Kosovo.

O *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* (UÇK) ou *Kosovo Liberation Army* (KLA) foi formado em 1995.

Seus membros, de etnia albanesa, concordaram em proteger suas casas e famílias da agressão sérvia usando todos os meios necessários, incluindo o uso da força e que teve como objetivo desencadear uma violenta revolução no Kosovo com o lançamento de uma campanha de guerrilha contra as autoridades sérvias.

É importante que se ressalte a estratégia deliberada do KLA em provocar uma reação armada por parte da Iugoslávia e, a partir destas represálias, mobilizar terceiros Estados a intervirem na região. (INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, 52)

O resultado calculado desta campanha foi alcançado, com a polícia e forças militares e paramilitares sérvias respondendo de forma excessiva aos ataques do KLA, incluindo represálias contra civis albaneses que viviam nas áreas circundantes às cena dos ataque empreendidos pelo KLA.

O governo sérvio justificou a sua ação militar como resposta legítima de um Estado soberano em razão de terrorismo doméstico.

¹⁰⁵ Não há qualquer menção ao Kosovo nos Acordos de Dayton, o que, de acordo com a Independent Commission, deveu-se ao desespero ocidental em por fim à guerra entre a Bósnia-Herzegovina e a Iugoslávia. Ainda segundo a Independent International Commission On Kosovo, o desinteresse bósnio e a recusa de Milosevic em tratar da questão, Kosovo foi deixada de fora dos Acordos, de modo a não prejudicar o consenso já atingido. Cf. **The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned**. THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. 2000. Oxford University, págs.58-61.

(WALLING, 2002, p. 75; INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, pgs. 68-69.)

As forças iugoslavas, em reação à expansão da atuação do KLA, "entraram no Kosovo com reforços maciços e começaram uma operação em grande escala coordenada com a polícia e unidades paramilitares"¹⁰⁶ (INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, p. 71. Tradução livre) - que incluíam integrantes das infames milícias "*chetniks*", responsáveis por diversos massacres na Bósnia-Herzegovina - evidenciou o caráter sistemático e deliberado das ações iugoslavas. Tais ações prosseguiriam durante o ano de 1999, inclusive após o início dos bombardeios da OTAN.

Sobre esses ataques direcionados contra áreas civis, o então SG, Kofi Annan, já em outubro de 1998 relatou que em os ataques cometidos por forças sérvias "aponta[m] claramente para um uso indiscriminado e desproporcional da força contra a população civil"¹⁰⁷ e para "atrocidades terríveis, que lembram de eventos passados recentes nos Bálcãs."¹⁰⁸ (CS, 1998c, §08. Tradução livre).

Com a rápida deterioração da situação no Kosovo entre 1998 e o início de 1999, mais uma tentativa foi organizada para por fim ao conflito na região. Em fevereiro de 1999, organizou-se em Rambouillet, na França, uma conferência de paz entre as partes em conflito e pelo chamado Grupo de Contato, composto pela Alemanha, EUA, França, Itália, Reino Unido e Rússia.

A proposta a ser negociada, consistia no desarmamento do KLA, e na retirada das forças sérvias, ambas supersesionadas por uma força da OTAN de aproximadamente 30 mil homens. Além disso, previu-se a restauração da autonomia do Kosovo e das insituições provinciais¹⁰⁹ (INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, p. 82).

Em razão do impasse nas negociações em Rambouillet, em 24 de março de 1999 a OTAN deu início a uma campanha de bombardeios

¹⁰⁶ entered Kosovo with massive reinforcements and started a largescale operation coordinated with police and paramilitary units

¹⁰⁷ points clearly to an indiscriminate and disproportionate use of force against civilian populations

¹⁰⁸ appalling atrocities, reminiscent of recent past events in the Balkans

¹⁰⁹ Em retrospecto, a Independent International Commission On Kosovo (2000) criticou a proposta por entender que ela não teria quaisquer chances de prosperar, em especial quando se leva em conta a reticência iugoslava em permitir forças internacionais em seu território e a persistência dos ataques da KLA contra as posições sérvias. Cf. **Kosovo Report**, págs. 82-83

aéreos contra alvos na República da Sérvia e em outras regiões da República Federal da Iugoslávia¹¹⁰, supostamente para forçar um acordo de paz e a retirada militar sérvia do Kosovo. Tal fato acabou provocando uma grave crise no âmbito da ONU.

Simultaneamente, as forças iugoslavas iniciaram a chamada "*Operação Ferradura*", aparentemente um plano de contingência, que consistiu basicamente em um plano de limpeza étnica no Kosovo, "sendo previsível que um desastre humanitário estava cada vez mais próximo de ocorrer, em face da brutalidade dos enfrentamentos entre as principais forças em combate" (COSTA PINTO, 2016, p. 123)

Estima-se que durante as campanhas da OTAN e da Iugoslávia aproximadamente 863 mil civis buscaram refúgio nos Estados vizinhos (notadamente Albânia e Macedônia) e que havia outros 590 mil deslocados internos no Kosovo. Além disso, dados colhidos para a época das campanhas indicam aproximadamente 10 mil mortos e 3 mil desaparecidos entre o início dos bombardeios e da Operação Ferradura, até a aprovação da resolução 1244, em junho de 1999 (INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000, pgs. 90-91).

A atuação do CS neste caso pode ser localizada a partir de março de 1998, quando da aprovação da resolução 1160 (1998), que impôs um embargo de armas contra a Iugoslávia¹¹¹.

Seguindo uma atuação semelhante ao caso de Ruanda, a resolução 1160 (1998) condenou tanto o uso excessivo da força pela polícia sérvia contra civis e atos de terrorismo pelo KLA; reafirmou a soberania e a integridade territorial da Iugoslávia, mas exigiu o cumprimento imediato de um conjunto de condições, incluindo o início de um diálogo sobre o Kosovo, com a participação de representantes externos ao conflito, a retirada das suas forças especiais da polícia do Kosovo e da aceitação de um missão de acompanhamento da OSCE, entre outros.

Seis meses depois, em setembro de 1998, quando o CS aprovou a resolução 1199 (1998b), as divisões entre os membros permanentes persistiam. A China, única abstenção na votação da resolução, continuou a argumentar que a questão do Kosovo era um assunto interno a ser resolvido pelo povo iugoslavo com base no princípio

¹¹⁰ Em 23 de março de 1999, o então SG da OTAN, Javier Solana, notificou o SG da ONU sobre a decisão da aliança de iniciar uma campanha de ataques aéreos contra a Iugoslávia.

¹¹¹ Ressalte-se que as resoluções da época ainda se referiam à Sérvia como República Federal Iugoslava.

universalmente reconhecido do respeito e da manutenção da soberania e da integridade territorial dos Estados (CS, 1998a, p. 03).

A linguagem da resolução 1199 (1998b) reflete essas opiniões divergentes, mostrando elementos da corrente defensora da ideia de guerra civil, na qual todas as partes envolvidas no conflito eram culpadas e aquela que apontava as forças sérvias como responsáveis pela violência contra a população albanesa no Kosovo.

O preâmbulo da resolução 1199 (1998b) manifesta a sua profunda preocupação do CS sobre o "uso excessivo e indiscriminado da força pelas forças de segurança sérvias e o exército iugoslavo"¹¹² que resultou em numerosas vítimas e deslocamento substancial de pessoas de suas casas; mas também "condena todos os atos de violência por parte de qualquer parte e do uso do terrorismo na busca de objetivos políticos por parte de qualquer grupo ou individual."¹¹³ (CS, 1998b, preâmbulo, §09). Porém, deve-se notar que os responsáveis por atos terroristas não foram especificamente mencionados na presente resolução, como tinham sido anteriormente.

A resolução reafirmou tanto "o compromisso de todos os Estados-Membros a soberania e a integridade territorial da República Federal da Iugoslávia"¹¹⁴ como também argumentou que "a deterioração das condições no Kosovo constitui uma ameaça à paz e à segurança na região."¹¹⁵ (CS, 1998b, preâmbulo, §13). Os parágrafos exigiram um cessar-fogo por todas as partes e conclamaram os líderes de ambos os lados a melhorar a situação humanitária e a iniciarem negociações com vistas à resolução do conflito.

Outras exigências foram feitas à Iugoslávia, incluindo a retirada das unidades de segurança utilizadas na repressão contra os civis, a aceitação de observadores internacionais e a facilitação do retorno seguro dos refugiados. A resolução também insistiu que a liderança albanesa do Kosovo condenasse todos os atos terroristas e a comprometer-se com a busca pacífica de seus objetivos políticos (CS, 1998b, §06).

¹¹² excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav army

¹¹³ condemns all acts of violence by any party and the use of terrorism in pursuit of political goals by any group or individual.

¹¹⁴ the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia

¹¹⁵ the deterioration of conditions in Kosovo constitutes a threat to peace and security in the region

Posteriormente, como a violência persistia na região, o CS aprovou a resolução 1203 (1999a), que condenou mais uma vez a violência no Kosovo e exigiu a implementação do acordo negociado entre o Grupo de Contato, Kosovo e Iugoslávia em Rambouillet (CS, 1998a). Apesar de ainda adotar o argumento da guerra civil, houve a responsabilização tanto da Iugoslávia como do KLA pela violência no Kosovo (CS, 1999a, preâmbulo, §08) e uma ênfase às violações sistemáticas cometidas pelas Iugoslávia, a quem se dirigiu a maior parte das responsabilidades a serem cumpridas.

Após o impasse em Rambouillet e as campanhas da OTAN e da Iugoslávia no Kosovo, as partes em conflito chegaram a um acordo no início de junho que pôs fim aos bombardeios da OTAN e da Operação Ferradura.

Celebrado em 09 de junho de 1999, o *Kumanovo Military Technical Agreement* estabeleceu a retirada das forças iugoslavas do Kosovo e estipulou a criação de uma missão de paz e de uma administração civil da região ao mesmo tempo em que reafirmava a soberania iugoslava sobre o Kosovo (KUMANOVO MILITARY TECHNICAL AGREEMENT. 1999, Art. 01 §2; §04; Art. 02).

No dia seguinte o CS aprovou a resolução 1244¹¹⁶ (com a abstenção chinesa), que ratificou o acordo alcançado sobre o Kosovo, alcançado entre as potências intervenientes e a Iugoslávia. Esta resolução, ratificando o acordo alcançado no dia anterior, estabeleceu uma administração civil e uma missão militar no Kosovo (CS, 1999b).

A resolução 1244 (1999b) continha dois pontos aparentemente contraditórios: a reafirmação da soberania iugoslava e a necessidade de autonomia e o direito à autoadministração do Kosovo.

Com início dos ataques da OTAN, a Rússia exigiu a convocação do CS para debater a ação militar. Os debates que se seguiram mostraram que havia três grandes grupos: *i.* aqueles que defendiam a ação da OTAN como uma resposta necessária à extrema catástrofe humanitária; *ii.* aqueles que consideravam a ação da OTAN como ilegal

¹¹⁶ Autores como Tesón (2004), Franck, (2004; 2008), Henkin (1999) e outros consideram que a aprovação da resolução 1244 significa uma validação *post facto* implícita do CS à intervenção da OTAN. O argumento vai no sentido de considerar a ação (tardia) do CS como reconhecimento tardio da intervenção por não ter havido uma condenação explícita da intervenção da OTAN (algo que não havia ocorrido antes, apesar da insistência russa e chinesa) e por utilizar os termos do *Kumanovo Military Technical Agreement* como base para a redação da resolução 1244.

e em violação flagrante da Carta; *iii.* e aqueles que de alguma forma buscavam manter estas duas posições simultaneamente.

O primeiro grupo consistia principalmente de membros da OTAN, em conjunto com os Estados islâmicos membros do CS. A posição deste grupo pode ser resumida na declaração dos EUA:

Nós e nossos aliados iniciamos a ação militar somente com a maior relutância. Mas acreditamos que essa ação seja necessária para responder à perseguição brutal de Belgrado aos kosovares albaneses, [que constituem] violações do direito internacional, o uso excessivo e indiscriminado da força, a recusa de negociar para resolver o problema pacificamente e o recente crescimento [de forças] militar[es] no Kosovo - que prenunciam uma catástrofe humana de proporções imensas.^{117/118} (CS, 1999, p. 04. Tradução livre)

Os EUA também citaram a pressão exercida sobre os países vizinhos devido ao fluxo de refugiados como ameaças à estabilidade da região e reconhecimento prévio do CS de que a situação constitua uma ameaça para a paz internacional, citando a resolução 1160 (CS, 1998, preâmbulo). Posição semelhante foi apresentada pelo Canadá, ao afirmar que:

¹¹⁷ We and our allies have begun military action only with the greatest reluctance. But we believe that such action is necessary to respond to Belgrade's brutal persecution of Kosovar Albanians, violations of international law, excessive and indiscriminate use of force, refusal to negotiate to resolve the issue peacefully and recent military build-up in Kosovo – all of which foreshadow a human catastrophe of immense proportions

¹¹⁸ Ironicamente, porém, os EUA e seus aliados da OTAN não esperaram a conclusão das negociações em Rambouillet antes de iniciar a campanha de bombardeios aéreos.

Não podemos simplesmente ficar parados enquanto inocentes são assassinados, uma população inteira é deslocada, vilas são queimadas e saqueadas, e uma população é negada [o acesso a] seus direitos básicos¹¹⁹ (CS, 1999, pgs. 04-05. Tradução livre)

Em resumo, o argumento foi baseado na necessidade premente de prevenir um desastre ainda maior na região

No segundo grupo tem-se a China, Namíbia e Rússia, que condenaram a intervenção da OTAN nos termos mais explícitos. A posição desse grupo é apresentada de forma inequívoca pela Rússia, ao afirmar que as:

Tentativas de justificar os ataques da OTAN com argumentos sobre como evitar uma catástrofe humanitária no Kosovo são completamente insustentáveis. Não são apenas que estas tentativas não possuem qualquer fundamentação na Carta ou outras regras do direito internacional reconhecidas geralmente, mas o uso unilateral da força vai levar precisamente para uma situação com consequências humanitárias verdadeiramente devastadoras.¹²⁰ (CS, 1999, pgs. 02-03. Tradução livre)

Além disso, condenou a posição da OTAN, que, segundo , havia arrogado para si o papel de "policia do mundo" e afirmou que a intervenção criaria "um perigo precedente que poderia causar uma grave destabilização e caos nos planos regional e global"¹²¹ e lembrou que o "potencial para que os meios político e diplomático resolvam [o

¹¹⁹ We cannot simply stand by while innocents are murdered, an entire population is displaced, villages are burned and looted, and a population is denied its basic rights.

¹²⁰ Attempts to justify the NATO strikes with arguments about preventing a humanitarian catastrophe in Kosovo are completely untenable. Not only are these attempts in no way based on the Charter or other generally recognized rules of international law, but the unilateral use of force will lead precisely to a situation with truly devastating humanitarian consequences

¹²¹ a dangerous precedent that could cause acute destabilization and chaos on the regional and global level

conflito no] Kosovo certamente não havia se esgotado".¹²²(CS, 1999, p. 03. Tradução livre)

A China também adotou uma posição dura contra a ação da OTAN, afirmando a oposição chinesa à intervenção e que "este ato equivale uma violação flagrante da Carta das Nações Unidas e das normas aceitas de direito internacional"¹²³ (Tradução livre) e defendeu a cessação imediata das ações da OTAN no Kosovo como condição prévia e necessária para a estabilização da região (CS, 1999, págs. 12-13).

Além disso, os bombardeios empreendidos pela OTAN contra "emissoras de televisão, centrais de abastecimento de energia e barragens, foram considerados de dúbia legalidade...[e] os chamados danos colaterais se avolumavam" (DELGADO, 2003, 322)

O terceiro grupo consistia nos Estados que buscavam condenar tanto a inação da ONU no caso do Kosovo quanto a intervenção unilateral da OTAN, buscando manter uma postura de neutralidade em relação à polarização dos grupos descritos anteriormente.

A Malásia, por exemplo, afirmou que "por uma questão de princípio, a minha delegação não é favorável ao uso ou ameaça do uso da força para resolver qualquer situação de conflito"¹²⁴ e que "se o uso ou ameaça do uso da força for realmente necessária, deve ser sancionada pelo Conselho de Segurança."¹²⁵ (Tradução livre) Neste grupo também estão a Argentina e o Brasil, ambos expressando de maneira lacônica a preocupação com a intervenção da OTAN ao mesmo tempo em que condenam de forma genérica a violência no Kosovo (CS, 1999, pgs. 08; 10-11).

Apesar da ausência de consenso sobre o caráter do conflito, o CS foi unânime em seu compromisso de preservar a soberania e a integridade territorial da Iugoslávia. A solução acordada no CS para o problema do Kosovo foi a autonomia para os albaneses do Kosovo com

¹²² the potential of political and diplomatic methods to yield a settlement in Kosovo has certainly not been exhausted.

¹²³ This act amounts to a blatant violation of the United Nations Charter and of the accepted norms of international law.

¹²⁴ my delegation is not in favour of the use or threat of use of force to resolve any conflict situation ... If the use of force is at all necessary, it should be ... sanctioned by the Security Council ... "

¹²⁵ If the use of force is at all necessary, it should be ... sanctioned by the Security Council ...

a autoadministração substancial, mas dentro das fronteiras existentes da Iugoslávia.

Como visto anteriormente, muitos membros do CS manifestaram suas preocupações acerca das violações Direitos Humanos que ocorriam no Kosovo, mas não estavam dispostos a desafiar a soberania do Estado ou a integridade territorial da Sérvia. Esta é uma das principais razões, senão a principal, para o travamento do CS em relação ao Kosovo, já que a soberania iugoslava na região foi repetidamente reconhecida pelo CS nas resoluções relevantes.

É interessante notar a escolha dos argumentos para fundamentar a ação da OTAN.

Poderia ter sido afirmado que o fluxo de refugiados em direção à Albânia e Macedônia constituiriam ameaças à paz e segurança internacionais, fato reconhecido pelo CS na resolução 1160 (1998) e em consonância com parte da argumentação utilizada para justificar a *Operation Provide Comfort* no Iraque.

Os intervenientes poderiam até mesmo ter afirmado que as violações por parte da Iugoslávia constituiriam em si ameaça à paz e a segurança internacional e utilizado novamente o argumento da autorização implícita do CS para justificar os bombardeios, já que também houve condenação das ações iugoslavas pelo CS, nas resoluções 1160 (1998), 1199 (1998b) e 1203 (1999a).

Porém, ao invés de seguirem caminhos estabelecidos - por alguns dos próprios intervenientes no caso iraquiano, diga-se de passagem - os argumentos dos intervenientes ressaltaram sempre o caráter urgente e a extrema necessidade de agir imediatamente e que a urgência e a natureza da violência no Kosovo já seriam suficientes para justificar a intervenção da OTAN.

Tome-se como exemplo o argumento apresentado pelos Países Baixos, um dos integrantes na intervenção do Kosovo:

O Secretário-Geral tem razão quando observa que o Conselho deveria estar envolvido em qualquer decisão de recorrer ao uso de força. Se, no entanto, devido a uma ou duas interpretações rígidas do conceito de jurisdição interna por prte de membros permanentes, tal resolução não é atingível, não podemos esperar e simplesmente deixar a catástrofe humanitária ocorrer.¹²⁶ (CS, 1999, p. 08. Tradução livre)

A adoção de um argumento que invoca explicitamente a ideia de necessidade extrema e de ação urgente, ainda que em violação flagrante ao disposto no art. 2(4) da Carta, é notável (ou notório).

O impacto desse argumento é ainda mais notável quando se observa as justificações de que a intervenção da OTAN não seria ilegal, argumento avançado pelo Reino Unido, ao afirmar que "A ação tomada é legal [...] Ela é justificada como uma medida excepcional para evitar uma catástrofe humanitária avassaladora"¹²⁷ (CS, 1999, p. 12.).

Todavia, apesar dessa tentativa ousada por parte do Reino Unido, a maioria dos membros favoráveis à intervenção da OTAN se abstiveram cuidadosamente de fornecer uma roupagem legal à intervenção, atendo-se tão somente à necessidade imediata de intervir. (CS, 1999, pgs. 04-09.)

Outro aspecto que não deve ser ignorado é justamente a qualidade do interveniente. A intervenção da OTAN no Kosovo não encontra precedentes, já que esta organização (supostamente) é uma aliança de defesa coletiva e a situação no Kosovo não representava ameaça direta a quaisquer membros da OTAN. Além disso, a OTAN ainda não havia intervindo fora da sua área de atuação¹²⁸ ou lançado operações ofensivas sem autorização do CS, ainda que "implícita".

Neste sentido, Franck (2008) alerta que:

¹²⁶ The Secretary-General is right when he observes...that the Council should be involved in any decision to resort to the use of force.If , however, due to one or two permanent members' rigid interpretation of the concept of domestic jurisdiction, such a resolution is not attainable, we cannot sit back and simply let the humanitarian catastrophe occur

¹²⁷ The action being taken is legal... It is justified as an exceptional measure to prevent an overwhelming humanitarian catastrophe

¹²⁸ Não se deve confundir a atuação da OTAN com a de seus Estados-membros, de modo a não atribuir à OTAN a responsabilidade pela *Operation Provide Comfort*, no Iraque em 1991.

O perigo de considerar o uso da força pela OTAN na crise do Kosovo simplesmente com uma exceção humanitária, uma necessidade *in extremis*, é que o direito não pode esperar o cumprimento de uma norma que permita sua violação somente a partir da discricionariedade daquele para quem tal norma é dirigida.¹²⁹
(Tradução livre)

No caso do Kosovo, as diferenças irreconciliáveis entre os membros permanentes do CS impediram a autorização da intervenção humanitária.

Os Estados não só discordaram sobre o caráter da violência, mas encontravam-se fundamentalmente em desacordo sobre o que constituíam as responsabilidades de Estado para com seus cidadãos.

A violência no Kosovo colocou em evidência mais uma vez as tensões entre as normas da não intervenção e de proibição do uso da força com as normas sobre a prevenção do genocídio e de proteção dos Direitos Humanos.

O fracasso do CS em autorizar uma intervenção humanitária levou a uma intervenção ilegal pela OTAN, que detinha à época cinco membros no CS. Todavia, a não condenação formal da ONU à intervenção da OTAN, levando a autores como Buchanan (2004), Critchlow (2009), Stromseth (2004), Tesón (2004) e outros a considerarem a ausência de condenação formal da ONU (ou do CS em particular) como uma aceitação tácita da legalidade da intervenção da OTAN.

A crise jurídica que se seguiu levou à criação de uma comissão independente para reconceituar investigar as ações e omissões das partes envolvidas, em especial a omissão do CS. Além disso, a inação do CS no caso do Kosovo foi um componente fundamental na criação da ICISS em 2001, cujo objetivo (declarado) era encontrar uma acomodação entre a soberania com os Direitos Humanos.

A ameaça à autoridade do CS causada por sua incapacidade de autorizar a força militar para pôr fim à limpeza étnica no Kosovo e

¹²⁹ The danger of treating NATO's use of force in the Kosovo crisis as simply a humane exception, an *in extremis* necessity, is that the law cannot hope to secure acquiescence in a norm that permits its violation at the sole discretion of a party to which it is addressed.

posterior intervenção da OTAN sem autorização é uma evidência da crescente aceitação de uma nova norma de intervenção humanitária.

O caso do Kosovo também deve ser visto como um exemplo da hostilidade à ideia de um suposto direito à intervenção humanitária empreendida sem autorização do CS, por mais trágica que seja a situação. Como observa Costa Pinto (2015),

Se os acontecimentos em Ruanda mostraram à sociedade internacional as trágicas consequências que uma inação da ONU diante de assassinatos em massa pode assumir, a intervenção da OTAN em 1999, no conflito do Kosovo, recolocou no debate a questão da intervenção humanitária

Em resumo, o caso do Kosovo é um marco fundamental na reconfiguração da não intervenção e no estabelecimento da prática da intervenção humanitária, por colocar em evidência a ideia de que um Estado não pode violar os direitos de sua própria população, debate consolidado em 2001 pela ICISS.

3.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao longo deste capítulo foram tratados diversos casos que ilustram as disposições, capacidade e deficiências do CS em sua atuação nas hipóteses de violações graves de Direitos Humanos.

Cumpra agora sintetizar as principais conclusões que servirão de base para a análise mais aprofundada que será feita no último capítulo.

Antes de mais nada é importante notar o caráter sequencial das decisões do CS sobre a intervenção humanitária.

A crise humanitária denunciada na resolução 688 (1991b) fazia menção expressa ao impacto internacional dos fluxos de refugiados curdos, enquanto o caso somaliano foi considerado como ameaça à paz e segurança internacionais somente levando em conta uma crise humanitária interna. A diferença nas justificações é essencial para compreender a evolução do viés estrutural que regula as interpretações possíveis sobre o uso da força e mostra um distanciamento crescente da herança do primeiro *Nomos* da Terra contido na Carta.

Apesar de já ser possível encontrar menções nas discussões que resultaram na resolução 688 (1991b) de que violações de Direitos Humanos com impacto transfronteiriço são suficientes *per se* para que o CS as considere com ameaça à paz e a segurança internacional, ainda

foi necessária uma caminhada para que tal posição pudesse encontrar amplo amparo nas decisões do CS.

Casos como os da Somália e Kosovo constituíram passos necessários para a formulação desse entendimento, pois, enquanto na Somália uma situação de catástrofe humanitária interna foi considerada como violação à paz e segurança internacionais (ainda que tal posição tenha sido facilitada pela inexistência de um governo), a inação no caso do Kosovo motivou a atuação unilateral da OTAN, com o objetivo declarado de por fim às violações sérvias ali cometidas.

O sucesso inicial do CS em reverter a agressão iraquiana contra o Kuwait e o crescente envolvimento do CS em questões consideradas anteriormente como internas aos Estados gerou altas expectativas sobre o seu papel na garantia da paz e segurança internacionais, em especial após a *Operation Provide Comfort* e o início da atuação na Somália.

Porém, as falhas na intervenção na Somália, juntamente com a incapacidade do CS para determinar em que contextos e em que condições deveria agir, tornou o CS extremamente relutante em realizar novas missões, conforme visto nos casos de Ruanda e do Kosovo.

No caso somaliano, a atuação do CS vai justamente de encontro a uma disposição textual expressa da própria Carta, contida no arts. 2 (4) e (7), ao considerar uma violação interna de Direitos Humanos como ameaça à paz e segurança internacionais.

Todavia, é importante ressaltar o fato de não haver um governo reconhecido na Somália após a queda do General Siade Barre. A ausência de um governo certamente tornou mais fácil a aceitação de uma intervenção na Somália, pois não havia quem pudesse exercer a soberania na Somália e consentir com o estabelecimento de uma Missão de Paz¹³⁰.

Ainda que somente esta razão já torne o caso da intervenção da Somália significativo na reconfiguração do viés estrutural que articula o entendimento sobre como a força militar deve ser utilizada em situações de catástrofes humanitárias, aponta-se um efeito secundário extremamente relevante: a indisposição do próprio CS em atuar nos casos subsequentes de violações internas de Direitos Humanos após o desastre na condução da UNOSOM e sua sucessora UNOSOM II e, em especial, na operação paralela liderada pelos EUA.

¹³⁰ O que já não ocorreu em situações nas quais havia um governo estabelecido ou em guerra civil, como Ruanda e na região do Kosovo, até então parte da Iugoslávia.

As falhas do CS na Somália foram sentidas quando da atuação em Ruanda (INDEPENDENT REPORT, 1999, p. 41), caso em que ficou evidenciada a dificuldade de construir o consenso necessário no CS para autorizar o uso da força contra um Estado soberano (e membro do próprio CS à época), mesmo quando esse Estado é o responsável direto ou indireto pelo genocídio.

Por esta razão, Ruanda representou um tipo fundamentalmente diverso dos casos anteriores em que houve intervenção do CS. Mesmo no caso do norte do Iraque, onde o CS "autorizou" pela primeira vez uma intervenção nos assuntos internos de um Estado por razões humanitárias, este já prescindia de qualquer autorização ou consentimento do Iraque para agir.

O caso de Ruanda também ilustra a necessidade óbvia do interesse dos membros permanentes em intervir nos casos de catástrofe humanitária. Como os casos anteriores do norte do Iraque e Somália têm mostrado, a intervenção humanitária - no âmbito do CS - não é possível sem o apoio dos membros permanentes (ou, ao menos, da não oposição), em especial dos EUA.

Finalmente, é possível perceber que, quando a norma emergente de intervenção humanitária entrou em conflito com as normas muito interiorizadas de soberania e de intervenção nos assuntos internos, a última venceu.

Na Somália, o CS justificou a sua intervenção militar com base na ausência de autoridade estatal (CS, 1992, preâmbulo, §§01-03; 1992e, preâmbulo §§02-05; 1993, p. 07; 1993a, p. 07). Como resultado, em ambos os casos, a aplicação da norma intervenção humanitária reforçou as normas existentes sobre a soberania do Estado e não-intervenção em vez de diretamente as desafiar.

Casos como o de Ruanda e, especialmente, do Kosovo mostram que é significativamente mais difícil unir os membros do CS em torno de uma justificativa para deflagrar uma intervenção humanitária quando o Estado é o principal autor de abuso dos Direitos Humanos.

Exercitar a prática da intervenção humanitária, neste caso, traria normas de Direitos Humanos em tensão com as normas de soberania e não-intervenção. Quando as normas concorrentes entram em conflito, a norma mais forte, mais interiorizada pelos Estados, supera a mais fraca. Os interesses nacionais são um fator importante, mas insuficientes para explicar as decisões do CS sobre a intervenção humanitária.

Um dos principais problemas enfrentados pelo CS durante a atuação nos casos tratados foi a dificuldade em nomear um inimigo, alguém que deva ser enfrentado.

Com exceção dos casos iraquiano e líbio (que será tratado no capítulo seguinte), que contavam com a identificação inicial de um inimigo, nos demais ou houve um debate no CS para construção de um consenso acerca de quem seria o alvo das ações militares - *e.g.* Ruanda, Kosovo - ou este seguiu não identificado, como no caso somaliano.

Contudo, o objetivo dessas intervenções possui um traço em comum, ao menos quando se considera os argumentos consolidados nas resoluções do CS: a proteção de grupos ameaçados por violações graves de Direitos Humanos.

A derrota dos grupos responsáveis pelas violações assume um caráter subsidiário ou inexistente, já que o foco não é a destruição da capacidade militar do inimigo muitas vezes não identificado, mas a cessação da violência sistemática contra grupos civis.

Neste sentido o que se verifica é uma alteração essencial na forma como o CS considera as opções de uso da força. Talvez, mais do que alteração, deva-se falar em adição, já que, obviamente, ocorreram conflitos internacionais que seguiram os moldes da delimitação da guerra e do conceito de *justus hostis*.

Como bem lembrado por Schmitt (1932/2008), as tentativas de regulação textual do uso da força não limitam, mas expandem as possibilidades de utilização da força militar. O caso da intervenção humanitária serve como prova dessa afirmação.

Ainda a respeito do conceito de *justus hostis*, este foi desconsiderado nos casos do Iraque e Líbia (como será visto no capítulo seguinte), já que os intervenientes tomaram decisões e ações que haviam extrapolado os limites delineados nas resoluções 688 (1991b) e 1970 (2011b).

Como ressaltado no primeiro capítulo, o conceito de *justus hostis* necessita do reconhecimento mútuo da qualidade de beligerantes por parte dos Estados em conflito. O que se viu nos casos mencionados foi antes a prática de uma "ação policial" contra alguém que foi identificado como violador do Direito Internacional do que reconhecer aos perpetradores os mesmos Direitos e deveres que arrogaram para si (SCHMITT, 1950/2006, pgs. 320-321).

A imposição de ZEAs nos dois casos, que proibia os governos iraquiano e líbio operassem suas aeronaves em seus respectivos territórios, é mostra dessa desigualdade entre as partes.

Todas essas manobras, consensos e dissensos, refletem alterações de percepção sobre se e como as intervenções humanitárias devem ser empreendidas, o que leva necessariamente a uma reconfiguração da não intervenção e da proibição do uso da força.

A RdP, que representa a mais bem sucedida tentativa de consolidação da construção do viés estrutural durante a década de 1990, reproduz muitos dos argumentos (e falhas) tratados até agora e que será objeto de uma análise detalhada no próximo capítulo.

4 - A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (RdP) COMO UM NOVO VIÉS ESTRUTURAL?

A RdP é o movimento mais recente em busca da delimitação de um viés estrutural nas situações de violações graves de Direitos Humanos que permita uma reformulação dos princípios da não intervenção e proibição do uso da força, pois fornece um vocabulário para os agentes articularem os seus interesses nas aludidas situações de violações de Direitos Humanos.

No momento é a tentativa mais sofisticada e que tem conseguido maior apoio dos Estados, tendo sido graditivamente recepcionada pela ONU mediante as iniciativas e relatórios dos SGs Kofi Annan e Ban Ki-Moon.

De fato, como visto nos casos trazidos no capítulo anterior, os embates interpretativos impediram ou retardaram a utilização da força militar nos casos de violações graves de Direitos Humanos.

É somente quando a maioria do CS, incluindo a maioria de seus membros permanentes, consegue concordar com uma interpretação para explicar a violência que a intervenção humanitária se torna possível.

Como mostra os casos de Ruanda e do Kosovo, a autorização pelo CS para a intervenção humanitária se torna ainda mais difícil quando há um embate entre o uso da força em defesa dos Direitos Humanos com as concepções tradicionais de soberania do Estado, em especial quando o perpetrador da violação é próprio Estado.

Diante desse contexto, o governo do Canadá organizou em 2000 a ICISS, que publicou o relatório *"The Responsibility to Protect"* em dezembro de 2001.

A ICISS buscou fornecer uma nova conceituação de soberania e de proteção da vida humana e, mais importante, apontar critérios *a priori* objetivos de avaliação das situações graves de violação de direitos humanos das quais resultem na possibilidade ou concretização de grandes perdas de vida que pudessem guiar a ação internacional.

A RdP procura resolver uma questão importante e difícil: pode a Sociedade Internacional estabelecer uma resposta padronizada em razão de violações graves de Direitos Humanos em um Estado cujo governo não tenha a capacidade ou disposição para lidar com a situação?

Para responder a esta pergunta, a RdP propõe mudanças conceituais e reitera as obrigações estatais existentes nos níveis nacional e internacional.

A RdP afirma que os Estados e os governos não só têm um direito à soberania, mas também a responsabilidade de proteger as suas populações, e que a comunidade internacional deve agir quando os Estados não agirem de acordo com essa responsabilidade.

A RdP incorporou-se rapidamente ao vocabulário internacional, a partir da concepção original estabelecida pela ICISS. Ao mesmo tempo, os céticos e críticos levantaram preocupações sobre o conceito, argumentando que a RdP confere uma aparência de legalidade para intervenções egoístas por grandes potências e uma ameaça à paz e segurança internacionais.

Apesar das controvérsias a respeito dos supostos objetivos escusos que a RdP poderia vir a legitimar, a análise dos impactos da RdP mostra-se extremamente relevante, ainda que seja apenas, tal como defendido nesta tese, de que houve uma reformulação no vocabulário utilizado pelos agentes para tratar dos casos passíveis de intervenção humanitária.

O presente capítulo encontra-se dividido em três partes.

No primeiro item, será feita uma descrição da concepção inicial da RdP a partir do relatório "*The Responsibility to Protect*", elaborado pela ICISS (2001), com o foco nas possibilidades de intervenção militar.

Em seguida, será feita uma análise dos pontos positivos e das principais críticas feitas à proposta da ICISS.

Em seguida será visto como a RdP foi recebida dentro da ONU, quais as alterações feitas em relação à proposta original e como a RdP foi aplicada no caso líbio, que, até agora, constitui-se no único caso concluído em que uma intervenção militar foi guiada (supostamente) pela RdP.

Ainda no caso líbio, será observada a continuidade do argumento da autorização implícita e a interpretação extensiva das resoluções do CS, tal como ocorreu com a *Operation Provide Comfort*.

Também será vista a proposta brasileira de uma "responsabilidade ao proteger", que buscou endereçar questões operacionais na condução de ações pautadas pela RdP

O terceiro item deste capítulo cuidará de sintetizar as razões pelas quais a RdP original não foi aceita pela ONU. Mostrará ainda que os problemas do estabelecimento de critérios objetivos persistem desde a concepção da RdP pela ICISS, ainda que assumam feições diferentes.

Finalmente, o quarto e último item fará a síntese da análise feita ao longo do capítulo e confirmará a existência de um novo viés estrutural baseado na RdP.

4.1. RESPONSABILIDADE DE PROTEGER - ANÁLISE DA PROPOSTA INICIAL

Em 2000, o governo do Canadá criou a ICISS para construir um consenso sobre o que esses critérios podem ser. Evitando o termo "intervenção humanitária", o ICISS introduziu o conceito da RdP, descrevendo seus três componentes *a priori* interdependentes: a "responsabilidade de prevenir,"¹³¹ a "responsabilidade de reagir", e a "responsabilidade de reconstruir"¹³².

O relatório procurou responder à questão de "quando é conveniente que os Estados tomem ações coercitivas - e, em particular, militares -, contra outro Estado com a finalidade de proteger as pessoas em risco nesse outro Estado"¹³³ (ICISS 2001, p. VII. Tradução livre). A ICISS (2001) ressaltou que o entendimento sobre a "soberania" tinha mudado de uma prerrogativa inaliável do Estado para uma responsabilidade de proteger os cidadãos.

Embora a ICISS tenha destacado que a RdP incluía a responsabilidade de prevenir e reconstruir, centrou-se sobre a "responsabilidade de reagir", e em particular a sua componente militar, expondo os seis critérios para a intervenção militar nas hipóteses de grave violação dos Direitos Humanos.

¹³¹ A responsabilidade de prevenir advoga ações decisivas nas principais áreas geradoras de conflitos e guerras, como a pobreza, crime organizado, tráfico de armas, drogas e pessoas, entre outras causas essenciais dos conflitos modernos. A prevenção de conflitos, além de ser menos custosa para a Sociedade Internacional, não necessita de aprovação ou sequer consulta ao CS, vez que envolve atividades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao império da lei. Para mais informações sobre a responsabilidade de prevenir, cf. ICISS, 2001, pgs. 19-23

¹³² A Responsabilidade de Reconstruir tem por finalidade recuperar e assistir áreas devastadas por conflitos e intervenções militares, corrigindo os eventuais erros advindos das consequências das ações armadas visando o cumprimento da Responsabilidade de Reagir. Este último aspecto trata do apoio de medidas *post bellum*, supervisão eleitoral, reparação dos danos causados pelos conflitos, articulação entre os entes responsáveis pelo conflito de modo a não suscitar-lo novamente e garantir uma participação equânime de todos os envolvidos na reconstrução da área devastada. Para mais informações sobre a responsabilidade de prevenir, cf. ICISS, 2001, pgs. 39-44

¹³³ when, if ever, it is appropriate for states to take coercive – and in particular military – action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state

Um dos fundamentos para a RdP se deu em razão das violações graves de Direitos Humanos e desastres humanitários na Somália, Ruanda e no Kosovo, na década de 1990, em que a "comunidade internacional" por vezes não tomou medidas decisivas para proteger os civis em risco. Assim, em situações onde os Estados mostram-se incapazes ou indispostos a por fim a violações que implicam em perdas de vida em grande escala, o seu "direito" à soberania deve ser descartado, de modo a permitir que intervenientes possam proteger as populações ameaçadas. Por isso, a RdP procurou ir além da ideia de "intervenção humanitária".

Ao invés de deixar os intervenientes definirem quando e onde eles desejariam agir, a RdP propõe o estabelecimento de critérios para determinar quando, onde, como e por quem a intervenção deve ser feita.

Em resumo, a proposta inicial encabeçada pela ICISS procurou localizar a RdP a partir de três eixos diferentes, porém relacionados.

Em primeiro lugar a ICISS (2001) buscou diferenciar a RdP do suposto direito à intervenção humanitária ao ressaltar que aquela resolve o dilema a partir da perspectiva daqueles que necessitam ou buscam o apoio (*e.g.*, comunidades que sofrem o risco de genocídio, assassinatos em massa, estupros sistemáticos etc.), ao invés de focar nos interesses e perspectivas daqueles agentes que podem ou desejam intervir.

Em segundo lugar, a ICISS (2001) operou uma mudança essencial ao redefinir a soberania como uma responsabilidade do Estado ao invés de uma prerrogativa inalienável e inviolável (ICISS, 2001, §§2.7-2.15). Tal mudança de perspectiva ocupa uma posição central na doutrina criada pela ICISS (2001) e guia as propostas acerca do uso da força.

Em terceiro lugar, a ICISS (2001) expandiu os parâmetros conceituais da noção de intervenção, declarando que uma resposta eficaz às atrocidades em massa requer não apenas reação, mas o envolvimento contínuo de prevenção de conflitos e reconstrução *post bellum*.

A ICISS (2001) buscou desenvolver uma concepção multifacetada de responsabilidade, com base em uma distinção entre a responsabilidade de prevenir e reagir e responsabilidade de reconstruir.

Adiante se buscará apresentar os esclarecimentos gerais necessários à compreensão da proposta da ICISS sobre o uso da força. Porém, em virtude do objeto desta tese, não será feita uma descrição exaustiva da RdP original, mas tão somente a exposição e o debate acerca da segunda vertente da RdP, a chamada responsabilidade de reagir.

4.1.1. Características relevantes da responsabilidade de reagir

Caso todas as medidas preventivas não consigam aliviar as tensões e o Estado se mostre incapaz ou indisposto para resolver a situação de grave violação dos Direitos Humanos que ocorre em seu território, as medidas contidas na responsabilidade de reagir passam a ser consideradas.

No quadro da responsabilidade de reagir, a ICISS (2001) define uma série de marcos que devem ser alcançados, a fim garantir a adoção das medidas coercitivas adequadas ao caso.

Tais marcos são considerados mais importantes para as intervenções militares do que para medidas econômicas ou políticas. Assim, o relatório coloca uma ênfase em que condições devem ser cumpridas antes que as medidas militares possam ser consideradas.

A responsabilidade de reagir prevê que "sempre que possível, deve-se examinar em primeiro lugar medidas coercivas anteriores à intervenção militar [...]".¹³⁴ (ICISS, 2001, §4.3. Tradução livre). Devem ser envidados esforços para garantir que as medidas coercitivas não causem ou tenham o menor impacto possível sobre a população civil (ICISS, 2001, p. 30).

As medidas coercitivas de natureza econômica podem ser sanções financeiras (congelamento de bens), restrições à venda de determinados produtos (petróleo, diamantes, etc.) dentre outras,, enquanto as medidas coercitivas de natureza política podem incluir restrições à representação diplomática; sobre viagens de autoridades governamentais e/ou pessoas vinculadas indiretamente ao governo sancionado; além da suspensão da participação do Estado em organizações internacionais (ICISS, 2001, p. 30-31).

No que se refere a medidas coercitivas de natureza militar, que podem anteceder uma intervenção militar direta, a ICISS (2001) sugere a adoção de embargos de armas e/ou o encerramento de acordos de cooperação militar (como programas de formação).

Caso essas medidas falhem ou se mostrem contraproducentes caso tenham sido aplicadas, a intervenção militar, medida mais drástica dentro da responsabilidade de reagir, deve ser considerada. Note-se que as medidas coercitivas anteriores à intervenção militar não tem característica sequencial para a ICISS (2001).

¹³⁴ Wherever possible, coercive measures short of military intervention ought first to be examined

Embora a ICISS (2001) reconheça a importância do princípio da não-intervenção, afirma que "em casos extremos e excepcionais, a responsabilidade de reagir pode envolver a necessidade de recorrer à ação militar"¹³⁵ (tradução livre). Segundo a ICISS (2001), é geralmente aceito que "deve haver exceções limitadas à regra da não intervenção para certos tipos de emergências."¹³⁶ (tradução livre).

Para definir tais situações extraordinárias, a Comissão apresenta os seis critérios que justificariam a intervenção militar: autoridade correta, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais, e as perspectivas razoáveis (ICISS, 2001, §3.18).

Para que uma intervenção militar possa ser empreendida sob o manto da RdP, todos os critérios indicados deveriam ser preenchidos. Isto, segundo a ICISS, garantiria a legitimidade das ações e evitaria intervenções escusas.

Com essas considerações em mente, serão agora apresentados os critérios delineados pela ICISS (2001) para a deflagração de uma intervenção militar em conformidade com a RdP.

O primeiro critério, chamado pela ICISS (2001) de "autoridade correta" considera a ONU a principal fonte de autoridade para a ação militar. Evans e Sahnoun (2003) reconhecem que este é o critério mais polêmico dos seis, posição compartilhada também por Focarelli (2008).

Segundo a Comissão, esta autoridade não só deve ser entendido como sendo uma prerrogativa única e exclusiva do CS, mas também como uma responsabilidade preferencial da ONU, incluindo aí uma eventual ação por parte da AG. Portanto, a Comissão argumenta que "a autorização do Conselho de Segurança deve ser sempre buscada antes de qualquer intervenção militar ser executada"¹³⁷ (tradução livre) e que "o Conselho de Segurança deve lidar rapidamente com qualquer pedido de autoridade para intervir quando houver alegações de perda em grande escala de a vida humana ou de limpeza étnica"¹³⁸ (ICISS, 2001, p. 50. Tradução livre).

¹³⁵ in extreme and exceptional cases, the responsibility to react may involve the need to resort to military action

¹³⁶ there must be limited exceptions to the nonintervention rule for certain kinds of emergencies

¹³⁷ Security Council authorization must in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out

¹³⁸ the Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing

Conforme afirmado por Evans e Sahnoun (2003), este critério explicita que o objetivo da intervenção deve ser justamente impedir ou rechaçar o sofrimento humano.

Para que este critério seja observado, deve-se cumprir com ao menos três requisitos: *i.* uma intervenção militar sob a RdP deve ser necessariamente empreendida por uma organização internacional (e.g. ONU ou OTAN) ou por grupos de Estados; *ii.* deve-se levar em conta o apoio da população local à intervenção; *iii.* além do apoio da população, também é necessário buscar o apoio dos Estados da região na qual ocorre a intervenção (EVANS, SAHNOUN, 2003, p. 06)

O relatório da ICISS (2001), no entanto, não limita "autoridade correta" apenas ao CS. Ele também tenta definir soluções para quando o CS não atue.

Ainda dentro da ONU, a ICISS considera outras opções, como a inclusão da utilização dos procedimentos incluídos na resolução "Uniting for Peace" da AG¹³⁹ nos casos em que o CS não consiga agir, além de deixar aberta a possibilidade de atuação de organizações regionais sem autorização expressa do CS ou da AG (ICISS, 2001, pgs. 48; 53-55).

Embora tais intervenções devam ser autorizadas preferencialmente pelo CS, tem havido "casos recentes quando a aprovação foi pedida *ex post facto* [...] e pode haver certa margem de manobra para a ação futura a esse respeito."¹⁴⁰¹⁴¹ (ICISS 2001, p. 54.

¹³⁹ Resumidamente, a Resolução 377/V, também conhecida como *Uniting for Peace*, estabelece que, caso haja uma paralisia no CS que o impeça de exercer a sua atribuição primária na manutenção da paz e segurança internacionais, a AG irá tratar imediatamente do assunto e recomendará aos Estados as medidas necessárias para a resolução da questão.

A Resolução 377/V da AG foi utilizada ao menos 10 vezes para se referir às questões de paz e segurança internacionais regulares ou de emergência para as sessões especiais da AG desde novembro de 1950, sendo a última relacionada à ocupação israelense de Jerusalém Oriental, em 2007.

A respeito da utilização da "Uniting for Peace" pela AG, cf.: ZAUM, Dominik. The Security Council, the General Assembly, and war: the uniting for peace resolution. In: LOWE, Vaughan et al. **The UN Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. p. 154-173.

¹⁴⁰ recent cases when approval has been sought *ex post facto* [...] and there may be certain leeway for future action in this regard

Tradução livre). Estas alternativas não seriam destinadas a tornar o CS redundante ou irrelevante, mas são vistas como importantes fontes de pressão para forçar o CS a agir. A Comissão sublinha que a inação do CS e após a ação de outros intervenientes, iria corroer a legitimidade do CS, indo mais longes ao afirmar que:

É uma questão real, nestas circunstâncias, onde se situa o maior perigo: em danos para a ordem internacional se o Conselho de Segurança é ignorado ou em danos a essa ordem, se os seres humanos são massacrados enquanto o Conselho de Segurança não age.¹⁴² (ICISS, 2001, p. 55. Tradução livre)

O segundo critério apresentado é a justa causa. Para que este critério seja cumprido, a intervenção militar deve ser empreendida de modo a deter ou evitar:

A perda de vidas em grande escala, real ou esperável, com intenção genocida ou não, que é o produto tanto da ação deliberada do Estado, ou negligência do Estado ou incapacidade de agir, ou uma situação de estado de falha; ou "limpeza étnica", em grande escala real ou esperável, seja realizada por matar, a expulsão forçada, atos de terror ou estupro.¹⁴³ (ICISS, 2001, p. 32. Tradução livre.)

Estas situações são definidas mais precisamente com referência à Convenção de Genocídio de 1948 e as Convenções de Genebra. A expressão "grande escala", no entanto, não é definida e como a

¹⁴¹ A utilização da expressão "casos recentes" pela ICISS certamente é uma menção velada à suposta autorização posterior do CS concedida pela resolução 1244 à intervenção unilateral da OTAN no Kosovo

¹⁴² It is a real question in these circumstances where lies the most harm: in the damage to international order if the Security Council is bypassed or in the damage to that order if human beings are slaughtered while the Security Council stands by

¹⁴³ large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale 'ethnic cleansing,' actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape

Comissão esperava que tal expressão estaria sujeita a discordância dos Estados acabou por apresentar um item sobre as consequências desta formulação (ICISS, 2001, III, §1.4.).

Além dos dois casos acima, a ICISS inclui também no critério de "justa causa" situações de catástrofes naturais ou ambientais esmagadoras, se o Estado afetado não está disposto ou incapaz de prestar a assistência necessária (ICISS, 2001, p. 33).

A ICISS (2001) esclarece que, segundo esta definição, todo um conjunto de violações dos Direitos Humanos (como a discriminação, a prisão em larga escala, etc.) não justifica o uso da força. Quando não ocorre qualquer "perda em grande escala da vida", o critério não é considerado cumprido.

A "intenção correta" aparece como o terceiro critério elencado pela ICISS (2001). Por "intenção correta", entende-se que a intervenção proposta deve ser destinada ao alívio do sofrimento humano e não deve servir fins outros, tais como a mudança de um regime indesejável ou a ocupação de um território. Isso, no entanto, não significa necessariamente que o interesse próprio não deva ser levado em conta pelos intervenientes. Prevenir ou impedir os fluxos de refugiados para um território, por exemplo, seria aceitável, segundo a ICISS (2001), caso estejam subordinados ao objetivo principal de ajudar a população civil. Outros indicadores que poderiam auxiliar na determinação da intenção correta seriam o apoio (político) das populações afetadas e o caráter multilateral da intervenção (ICISS, 2001, p. 35).

O quarto critério é denominado pela ICISS de "último recurso" e preconiza que, antes do empreendimento de uma intervenção militar, todas as outras vias, como medidas preventivas, sanções, etc., devem ter sido *consideradas*. No entanto, o ICISS especifica que este requisito:

[...] não significa necessariamente que cada opção deva ter sido literalmente testada e tenha falhado: muitas vezes simplesmente não será o momento para esse processo se resolva por si só. Mas isso significa que deve haver motivos razoáveis para acreditar que, em todas as circunstâncias, se a medida tivesse sido tentada, ela não teria prosperado.¹⁴⁴ (ICISS, 2001, p. 36. Tradução livre.)

A ICISS (2001) coloca a utilização de "meios proporcionais" pelos intervenientes como quinto critério a ser observado. Este critério define o âmbito da intervenção: esta deve ser dirigida contra o motivo original que determinou a intervenção e o seu tamanho deve ser restrito ao mínimo necessário para seu êxito. O Direito Internacional humanitário deve ser completamente respeitado, já que a intervenção militar justificada sob a RdP não tem outro objetivo senão a proteção de civis (ICISS, 2001, p. 36)

Estes aspectos são descritos em mais detalhes no relatório em um capítulo separado sobre "A dimensão operacional" (ICISS, 2001, pgs. 57-66), que lida principalmente com a intervenção militar. Nesta seção, a ICISS (2001) discute planejamento (incluindo a construção de coalizões, definição de objetivos e mandato, etc.), a realização das operações (incluindo estruturas de comando, relações entre civis e militares, regras de engajamento, como aplicar força, vítimas, relações com a mídia, etc.), bem como o seguimento às intervenções militares (transferência de autoridade após a intervenção, reconstrução do Estado, dentre outras). (ICISS, 2001, pgs. 57-67).

Por fim, no item "perspectiva razoável de sucesso", a ICISS (2001) entende que a intervenção militar somente se justifica caso resolva o problema a que se propôs enfrentar e que não cause mais dano do que bem. A Comissão sublinha que a intervenção só é suscetível de ter êxito se todos os cinco membros permanentes do CS alcançarem um consenso, assim como outras grandes potências que sejam tidas como relevantes para o equacionamento do problema. (ICISS, 2001, p. 37.)

¹⁴⁴ this does not necessarily mean that every such option must literally have been tried and failed: often there will simply not be the time for that process to work itself out. But it does mean that there must be reasonable grounds for believing that, in all the circumstances, if the measure had been attempted it would not have succeeded

4.1.2. Inovações trazidas pela Responsabilidade de Proteger original

A RdP traz uma série de contribuições positivas para os debates atuais sobre a regulação do uso da força pelo Direito Internacional. Dessa forma serão abordados três aspectos principais da RdP: a rejeição do uso da expressão "intervenção humanitária"; o papel dos Estados em proteger a própria população e a tentativa de estabelecimento de critérios formais e objetivos para o empreendimento das intervenções militares sob a RdP.

Primeiramente, a RdP rejeita a designação incorreta de "intervenção humanitária" e reconhece as preocupações dos trabalhadores humanitários acerca da militarização das suas atividades que a adoção de tal conceito poderia levar.

A ICISS (2001) se refere estritamente ao termo “intervenção militar” e deliberadamente rejeita o termo "intervenção humanitária" e entende que a intervenção militar concebida como "humanitária" é uma contradição e comprometeria o trabalho das organizações verdadeiramente humanitárias, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e outras organizações de assistência humanitária.

O relatório observa que "É um anátema para os setores de assistência e ajuda humanitária ter esta palavra apropriada para descrever qualquer tipo de ação militar"¹⁴⁵ (ICISS, 2001, p. 09. Tradução livre)

Embora a RdP não tenha conseguido separar-se completamente do conceito de intervenção humanitária pelo menos questionou suas implicações políticas. O relatório observa "que usar neste contexto de uma palavra inerentemente aprovação como 'humanitária' tende a prejudicar a própria questão em causa - ou seja, se a intervenção é, na verdade defensável"¹⁴⁶ (ICISS, 2001, p. 09. Tradução livre).

Ainda que de forma não intencional, isto cumpre com um objetivo duplo: *i.* o primeiro seria a tentativa de desvencilhar a RdP de uma justificativa pura e simples do uso da força e; *ii.* o segundo seria o reconhecimento de que o uso de um termo como "humanitário" tende a

¹⁴⁵ it is anathema for the humanitarian relief and assistance sector to have this word appropriated to describe any kind of military action

¹⁴⁶ use in this context of an inherently approving word like ‘humanitarian’ tends to prejudge the very question in issue – that is, whether the intervention is in fact defensible

distorcer o debate sobre o papel da intervenção militar, colocando os agentes em favor da intervenção em uma suposta posição de superioridade moral, ao apontar os oponentes como "anti-humanitários".

Para Stahn (2007) a ICISS valeu-se de uma manobra retórica pois "virou a moeda, mudando a ênfase de um direito política e legalmente indesejável de intervir para fins humanitários para a ideia menos conflituosa de uma responsabilidade de proteger"¹⁴⁷ (Tradução livre).

O grau de sucesso do primeiro objetivo e a utilização contraditória do segundo objetivo pelos próprios defensores da RdP serão abordados nos itens seguintes.

Em segundo lugar, a RdP sublinha o papel principal do Estado em proteger seus cidadãos, reiterando e fortalecendo as obrigações já descritas em vários instrumentos internacionais de Direitos Humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as convenções que promovem direitos humanos políticos e sociais, dentre outros instrumentos.

A ICISS (2001) também destaca o papel da Sociedade Internacional no sentido de ajudar os Estados individualmente a cumprir as suas responsabilidades, em particular através do apoio aos esforços preventivos nas áreas econômicas, sociais e políticas.

Finalmente, no seu terceiro ponto positivo, a RdP demonstra consciência da natureza inconsistente e arbitrária da resposta internacional as crises humanitárias e políticas na década de 1990. Assim a doutrina tenta criar uma maior consistência, estabelecendo um quadro que busca esclarecer quem deve intervir, quando, sob quais critérios, e como intervir.

Ao definir as circunstâncias em que a Sociedade Internacional deve assumir a responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir após uma emergência humanitária, o relatório ICISS foi elaborado com o objetivo de tornar mais difícil para os Estados membros da ONU se esquivar das suas responsabilidades.

A ICISS (2001) reconhece que a resposta internacional às crises humanitárias e políticas na década de 1990 têm sido inconsistentes e que os Estados têm recorrido à ação militar em casos que não justificados, deixando de considerar outras opções de atuação.

¹⁴⁷ it flipped the coin, shifting the emphasis from a politically and legally undesirable right to intervene for humanitarian purposes to the less confrontational idea of a responsibility to protect

Por isso, a ICISS (2001) tenta estabelecer critérios que fariam intervenções mais consistentes e que pudessem justificar uma exceção à norma da não intervenção. O objetivo seria evitar que "outra Ruanda" (uma situação em que o CS não conseguiu agir em para impedir o genocídio) ou "outro Kosovo" (uma situação em que um grupo de Estados decidiu agir sem autorização prévia do CS).

Ao invés de permitir reações *ad-hoc* e/ou egoístas as situações de crise humanitária, a ICISS procurou criar uma estrutura que torne possível esclarecer quem deve intervir, quando, sob quais critérios, e como tal intervenção deve ser empreendida.

Ao definir as circunstâncias em que a Sociedade Internacional deve assumir a responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir após uma emergência humanitária, o relatório da ICISS buscou tornar mais difícil para os membros do CS furtarem-se às suas responsabilidades (BELLAMY, 2006, p. 146)

As limitações sobre o uso do veto dos cinco membros permanentes deveria ter um efeito semelhante, forçando esses membros a revelarem as razões para o seu veto aos outros Estados membros e a opinião pública internacional, o que poderia ser considerada como uma forma (limitada) de prestação de contas.

Bellamy (2006), por exemplo, entende que essas ações permitiriam que outros Estados e observadores possam avaliar as justificativas oferecidas para determinada intervenção contra um padrão objetivo e verificável, além de dificultar a reivindicação de que determina ação militar dúbia possa ser considerada como justificada pela RdP.

Por fim, um aspecto relevante foi notado por Pattison (2015): consolidar um vocabulário para que Estados e demais atores internacionais possam utilizar na busca por uma eventual legalização da RdP como norma jurídica, seja como uma *opinio juris* favorável à RdP (que, diga-se de passagem, ainda careceria de uma prática reiterada que a sustente), seja como enunciados de princípios gerais do Direito Internacional.

4.1.3. Críticas à Responsabilidade de Proteger original

Cumpra agora sublinhar algumas das críticas mais relevantes à concepção original da RdP, com ênfase nos problemas relacionados ao uso da força militar por motivos humanitários.

Primeiramente, a doutrina permanece mal definida, como pode ser observado nos debates entre os partidários que afirmam possuir o seu "verdadeiro" significado.

A confusão em torno RdP é bem ilustrada por divergências sobre o papel da intervenção militar na doutrina.

Enquanto alguns defensores da RdP argumentam que a força militar é apenas um dos muitos componentes e que nunca foi concebida para ser o foco principal, outros afirmam que é o cerne da RdP¹⁴⁸.

Um exame da gênese do conceito sugere que a RdP teve de fato a intenção de justificar a intervenção militar de potências estrangeiras por razões supostamente humanitárias. O caso líbio, que será abordado no item 4.2.2, mostra-se especialmente instrutivo neste sentido.

O *status* ambíguo do relatório da ICISS (2001) nos debates sobre a RdP aumenta a confusão.

Ao contrário do documento final da *World Summit* de 2005, o relatório da ICISS não foi aprovado pelos Estados, tampouco por quaisquer organismos da própria ONU. Por isso, a RdP concebida pela ICISS não é oficialmente parte da definição da RdP recepcionada pela ONU.

¹⁴⁸ A confusão em torno RdP é bem ilustrada por divergências sobre o papel da intervenção militar. Enquanto alguns defensores RdP argumentam que a força militar é apenas um dos muitos componentes e nunca foi feito para ser o foco principal, outros afirmam que é o cerne da RdP. Evans (2007) tem buscado repetidamente corrigir o "mal-entendido", que a "*R2P trata apenas de uma intervenção militar, que seria 'simplesmente outro nome para intervenção humanitária'*". Thomas Weiss, por outro lado, argumenta que a RdP original está principalmente preocupada com a intervenção não-consensual e os outros elementos seriam secundários (WEISS, 2007, p. 106). O autor classificou o conceito que emergiu na *World Summit* de 2005 como sendo uma "R2P lite", por ter descartado a possibilidade de intervenção não autorizada pelo CS. (WEISS 2007, p. 116). Ele congratulou-se com a intervenção da OTAN na Líbia, como forma de reorientar a atenção de RdP sobre a intervenção militar, argumentando que "*a crescente e, às vezes, a ênfase quase exclusiva na prevenção na interpretação da responsabilidade de proteger era politicamente correta, mas contraproducente*". (WEISS, 2011, p. 287)

No entanto, a compreensão da concepção original da RdP continua a permear grande parte do discurso em torno da doutrina, o que tende a borrar a distinção entre a definição da ONU de 2005 e a doutrina original da ICISS.

Tome-se como exemplo a posição da *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRToP), uma conhecida organização pró-RdP.

A ICRToP não só "apóia os os elementos essenciais da Responsabilidade de Proteger nos parágrafos 138-139 da UN World Summit Outcome de 2005"¹⁴⁹, mas "além disso, a coalizão apoia uma gama completa de responsabilidades: das responsabilidade de prevenir, a de reagir e de reconstruir"¹⁵⁰. (ICRToP, 2016, §§10-11. Grifo no original. Tradução livre.)

Outro aspecto preocupante é o tom moralista adotado pela ICISS (2001), que desloca o debate para longe dos conceitos de legalidade para um terreno subjetivo de percepções de "certo" e de "errado". Como observou Focarelli (2008), a ênfase no julgamento moral tende obscurecer, em vez de iluminar, a compreensão dos conflitos e da violência.

A RdP da ICISS (2001) parece retratar os autores de violações e de assassinatos como violadores insaciáveis e irracionais dos Direitos Humanos parecendo ignorar que tais violadores são normalmente motivados por objetivos específicos¹⁵¹.

Esta representação de um embate do "bem contra o mal" apresenta a violência como uma ladeira escorregadia que leva

¹⁴⁹ The Coalition commits to support the essential elements of the Responsibility to Protect norm agreed to in **Paragraphs 138-139 of the 2005 UN World Summit Outcome Document**.

¹⁵⁰ In addition, The Coalition supports a full spectrum of responsibility: from the **responsibility to prevent, to react, and to rebuild**."

¹⁵¹ Tome-se como exemplo a explicação de Huntington (1997) sobre os objetivos dos beligerantes no que ele chama de guerras de linhas de fratura (guerras intercivilizacionais que ocorrem nas "fronteiras" das civilizações). "O objetivo de pelo menos um dos participantes é conquistar território e livrá-lo de outras pessoas, expulsando-as, matando-as ou fazendo ambas as coisas, ou seja, praticando a "limpeza étnica". Esses conflitos tendem a ser violentos e cruéis, com ambos os lados perpetrando massacres, atos de terrorismo, estupros e torturas. O território em questão muitas vezes passa a ser para um ou para ambos os lados um símbolo de alto significado de sua história ou identidade, uma terra sagrada de alto significado de sua história ou identidade, uma terra sagrada à qual eles têm um direito inviolável."

inexoravelmente ao genocídio e que tende a descartar oportunidades para as negociações e compromisso político normalmente necessários para acabar com a violência.

Note-se que a utilização de uma expressão carregada como "atrocidades" claramente coloca o debate em termos de razões morais (atrocidades são, por definição, terríveis e chocantes) em comparação com, por exemplo, "violações de Direitos Humanos". Para Pattison (2015), ao situar o debate em termos moralmente inexcusáveis, procurou-se forçar os Estados a tomarem um posição clara contra determinada violação.

A importância da moralidade na RdP original pode ser vista também nas constantes menções às "situações que choquem a consciência"¹⁵², que é usado em muitos casos no relatório original (ICISS, 2001, pgs. 33, 55, 70, 74.)

Ao colocar os debates sobre um terreno moral, estes termos criam um campo minado, emocionalmente carregado, no qual o agente que porventura venha a questionar a "necessidade" de uma intervenção militar possa vir a ser acusado de tolerar assassinatos e genocídios.

Além de dar aos proponentes da RdP uma pretensa posição de superioridade moral, a linguagem da moralidade lhes permite argumentar baseados em percepções subjetivas de uma determinada situação, ao invés de critérios legais.

Com isto, há um deslocamento do debate traçando uma distinção entre o que é "legal" e o que é "legítimo", com um favorecimento claro à "legitimidade" nos casos em que o Direito Internacional possa atrasar ou impedir a ação contra um "caso que choque a consciência".

Em terceiro lugar, um exame da gênese da RdP original sugere que os fatos estão do lado daqueles que veem a ação militar como o núcleo da doutrina.

A construção do relatório da ICISS (2001) reflete um claro desequilíbrio entre a opção militar e outras ferramentas (BELLAMY, 2008, pg. 621). Um exemplo disto pode ser observado na parte dedicada à responsabilidade de reagir. Enquanto apenas duas páginas examinam as opções anteriores à intervenção armada (ICISS 2001, págs. 29-30), a esta última dedicaram-se sete páginas. (ICISS, 2001, págs. 31-37).

Além disso, a seção sobre a responsabilidade de reconstruir está quase que unicamente preocupada com a reconstrução depois de uma intervenção militar estrangeira, e não apenas depois de um conflito ou de uma crise. Neste contexto, a afirmação de Evans (2003) de que "das

¹⁵² Tradução livre do termo "*conscience-shocking situations*"

três dimensões da responsabilidade de proteger, a Comissão deixou bem clara sua opinião de que a prevenção foi a mais importante"¹⁵³ (Tradução livre) parece falsa.

A força militar é central para o relatório ICISS (2001), e o seu militarismo é, por vezes, surpreendente¹⁵⁴.

O relatório menciona que o uso da força pelos intervenientes deve ser moderada, a fim de conquistar o apoio da população "protegida", mas continua a lamentar as "desvantagens" das restrições impostas ao uso da força (ICISS 2001, pg. 63).

Talvez, porém, a crítica mais importante que possa ser feita à RdP resida no fato de que ela está enraizada em um vazio legal.

Nem a prática dos Estados, nem os principais tratados sobre a matéria incluíram referências positivas a doutrina na sua forma original. Enquanto a ONU incorporou a RdP com alterações substanciais, a Resolução 1674 do CS (2006) "Reafirmar[va] o disposto nos parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial de 2005 sobre a responsabilidade para proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade"¹⁵⁵ Dessa forma fica claro que não houve incorporação legal da RdP original e que esta tampouco pode servir como qualquer tipo de orientação jurídica futura para as atividades do CS.

Igualmente, a condução das operações militares no caso líbio puseram em xeque a possibilidade de intervenções futuras sob o manto da RdP, como será visto adiante.

A ICISS buscou claramente capitalizar a relação entre uma espécie de opinião pública mundial (ou "consciência da humanidade", como coloca a ICISS) e da posição do Direito Internacional sobre a intervenção humanitária.

No entanto, ao fazê-lo, a ICISS se desviou das prescrições legais da não intervenção e da proibição do uso da força. A pergunta a ser colocada é por que isto ocorreu?

¹⁵³ of the three dimensions to the responsibility to protect, the Commission made very clear its view that prevention was the single most important

¹⁵⁴ Diga-se de passagem, a percepção da RdP original como sendo excessivamente militarista gerou a rejeição da doutrina pela organização não governamental Médicos Sem Fronteiras. Neste sentido, cf. WEISSMAN, Fabrice. "Not In Our Name": Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the "Responsibility to Protect." **Criminal Justice Ethics** Vol. 29, No. 2,

¹⁵⁵ Reaffirm[ed] the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

Como ressalta Stahn (2007), talvez o fato de que a proibição geral sobre o uso da força represente uma norma com *status* de *jus cogens*¹⁵⁶ a conduta da ICISS seria no sentido de não a desafiar, como qualquer quadro normativo construído em violação desta proibição geral. Contudo, se este era o caso, certamente vale a pena notar que muitas das normas mais elementares Direitos Humanos são também popularmente reconhecidas como detentora do *status* de *jus cogens*¹⁵⁷, e que não há uma interpretação unânime sobre quais normas possuem tal *status* e como resolver eventuais conflitos entre essas normas.

Esse rol exemplificativo de problemas invalidaria a recepção incondicional da RdP (tal como concebida pela ICISS) pelos Estados. A insegurança jurídica que a recepção irrestrita da doutrina inicial poderia causar certamente foi considerada pelos Estados e pela própria ONU nos debates e documentos subsequentes sobre a RdP, conforme será visto a seguir.

Da mesma forma, alguns dos problemas originais persistem, mesmo na RdP aceita pela ONU, em especial a questão da universalidade seletiva e da pretensão de objetividade, que serão tratadas no item 4.3.2 deste capítulo.

¹⁵⁶ *Jus cogens* é considerada uma categoria normativa, que engloba normas inderrogáveis por parte dos Estados e invalidam qualquer outra norma conflitante. Todavia, não há uma interpretação unânime sobre quais normas possuem tal *status* e como resolver eventuais conflitos entre essas normas.

Para uma visão inicial sobre o tema, cf.: VERDROSS, Alfred. *Jus dispositivum and jus cogens in international law*. **American Journal of International Law**. Washington, D.C.. n. 55. vol. 60. 1966; INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Fragmentation of international law: difficulties arising from the expansion and diversification of international law**, 2006; PAULUS, Andreas L. *Jus Cogens in a Time of Hegemony and Fragmentation An Attempt at a Re-appraisal*. *Nordic Journal of International Law*, 2005

¹⁵⁷ Entre as normas consideradas detentoras de tal *status* estão a proibição do uso da força, o disposto na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a não discriminação racial, autodeterminação dos povos, proibição da escravidão e da pirataria e, de acordo com Brownlie (2003) e a ILC (2006), o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais. Verdross (1966) apresenta ainda uma categorização na qual aponta as normas com *status* de *jus cogens* como sendo aquelas que impedem que os Estados cerceiem os direitos ou impeçam terceiros Estados de cumprir com suas obrigações internacionais e todas as regras de caráter humanitário.

4.2. EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER NA ONU

Após a publicação do relatório ICISS em 2001, a RdP evoluiu rapidamente no âmbito da ONU. A doutrina foi tratada pela primeira vez em 2004 e aprovada pelos Estados membros na *World Summit* de 2005, apesar de ter sido significativamente alterada e o seu alcance reduzido.

No entanto, a RdP continuou a ocupar um espaço importante no cenário da ONU, por meio de relatórios do SG (que se tornaram anuais com o SG Ban Ki-Moon) e nas resoluções e declarações do CS.

Este item fará uma descrição de como a RdP foi recepcionada como regra na ONU e como foi aplicada pelo CS no caso líbio. A partir dessa descrição e do caso analisado será possível compreender as diferenças entre a concepção original da RdP, as alterações feitas e os motivos que levaram a ONU a fazê-las.

Sem desconsiderar toda a evolução da RdP dentro da ONU, serão tratados em detalhe os dois documentos que estruturam as fundações conceituais dessa vertente da RdP: *a)* O documento final da *World Summit*, de 2005; *b)* O relatório "*Implementing the R2P*", de 2009, que visa operacionalizar a RdP no âmbito da ONU. Os demais documentos, apesar de mencionados, o serão sem o mesmo aprofundamento que os relatórios acima citados.

Os princípios da RdP foram mencionados inicialmente no relatório do *UN Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004), que tinha sido convocada no seguimento da Cúpula do Milênio de 2000.

O referido painel teve por objetivo avaliar as ameaças atuais à paz e segurança internacionais e considerar as reformas políticas e institucionais necessárias para enfrentar as ameaças identificadas. Reuniu políticos e especialistas de todo o mundo, incluindo Gareth Evans, ex-co-presidente da ICISS.

O relatório do painel, intitulado "*A more secure world: our shared responsibility*", foi publicado em dezembro de 2004, oportunidade na qual se encontra a primeira menção à RdP, no âmbito da ONU. O relatório afirma que:

Há um reconhecimento crescente de que a questão não é o “direito de intervir” em qualquer Estado, mas a “responsabilidade de proteger” de cada Estado, quando se trata de pessoas que sofrem de catástrofes evitáveis - assassinatos em massa e estupros, a limpeza étnica por expulsão forçada e terror, e inanição deliberada e exposição à doença.¹⁵⁸ (A MORE SECURE WORLD, 2004, §201. Tradução livre)

A menção à inanição deliberada e exposição à doenças deixou de ser motivo para a intervenção humanitária depois de 2004, após a consolidação da RdP dentro da ONU. Assim não se verifica mais a menção dessas razões como passíveis de intervenção humanitária, dada a consolidação dos quatro crimes: genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

No contexto desse “reconhecimento crescente” da RdP, afirmou-se, de maneira inequívoca: “Apoiamos a norma emergente que há uma responsabilidade coletiva internacional para proteger, *exercíveis pelo Conselho de Segurança* autorizando a intervenção militar como último recurso.”¹⁵⁹, nas mesmas hipóteses aventadas pela ICISS.(A MORE SECURE WORLD, 2004, §203. Grifo do autor, tradução livre).

O referido relatório recomendou a adoção pelos Estados de uma “responsabilidade de proteger” em casos de desastre humanitário e crises evitáveis, com a ressalva essencial de que a RdP deveria ser exercida pelo CS ou com sua autorização expressa (BENDRA, 2012, pg. 13).

O relatório reflete a noção de que a Sociedade Internacional tem a responsabilidade para a proteção da segurança humana em todas as suas dimensões. Ele chega à conclusão de que há uma obrigação internacional de proteger, inclusive por meio do uso da força militar, sob os auspícios do CS e apela para a reformas do CS e para as alterações

¹⁵⁸ There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe - mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberate starvation and exposure to disease.

¹⁵⁹ We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, *exercisable by the Security Council* authorizing military intervention as a last resort...

normativas afim de facilitar tais reformas (A MORE SECURE WORLD, 2004, §§252-259)

Em seguida, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan utilizou as conclusões do *A more secure world (2004)* em seu próprio relatório "*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*" (2005), que ele apresentou à AG, em preparação para a *World Summit*, que estava programada para setembro daquele ano.

Annan também incluiu uma passagem sobre a RdP em suas recomendações para os chefes de Estado e de governo, mas ele deu um toque mais sutil do que o afirmado em 2004. Ao invés de defender uma alteração da Carta ou de fazer propostas para a reforma específica no CS a partir da RdP, ele simplesmente sugeriu que os governos deveriam "abraçar" RdP e "concordar em agir a partir dela."¹⁶⁰ (IN LARGER FREEDOM, 2005, §07(b))

Tanto a recomendação do relatório "*A more secure world*" (2004) como as feitas por Annan em "*In larger freedom*" (2005) foram aceitas em 2005 pela *World Summit*, em que se afirma de forma inequívoca:

¹⁶⁰ Focarelli (2008) observou que a discussão empreendida pelo então SG buscava antes de tudo mudar o foco da RdP para a proteção aos direitos humanos, sem menção à possibilidade do uso da força militar.

Cada Estado tem a responsabilidade de proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica na prevenção de tais crimes, incluindo a sua incitação, através de meios adequados e necessários. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, se for caso disso, incentivar e ajudar os Estados a exercer esta responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta precoce.¹⁶¹ (WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, §138. Tradução livre).

Enquanto o parágrafo 138 cuida de definir o Estado como o primeiro e principal agente implementador da RdP, o parágrafo seguinte estabelece as bases da atuação internacional a partir da RdP:

¹⁶¹ Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability

A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também possui a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para tomar uma ação coletiva, de forma oportuna e decisiva, através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o capítulo VII, caso a caso, e em cooperação com as organizações regionais, se apropriado, caso os meios pacíficos se mostrem inadequados e as autoridades nacionais falhem manifestamente em proteger as suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.¹⁶² (WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, §139. Tradução livre).

Esses dois parágrafos lançaram as fundações para a construção da RdP dentro da ONU, cuja evolução sempre levará em conta o disposto na *World Summit Outcome*. Além disso, é possível verificar a menção desses mesmos parágrafos em resoluções do CS, conforme será visto no item seguinte.

As conclusões da *World Summit Outcome* tiveram vários efeitos tangíveis, com relatórios subsequentes que trataram de detalhar a RdP e com a adoção crescente da doutrina pelos Estados e organismos dentro da própria ONU. De fato, como notou Jovanovic (2015), a consolidação do exposto na *World Summit Outcome* "implica em desencorajar o unilateralismo e a dependência excessiva em respostas militares a

¹⁶² The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

[situações] de necessidade humanitária, a qual foi a característica dominante da doutrina precedente da intervenção humanitária."¹⁶³ (Tradução livre)

Por isso, “o endosso unânime da R2P pelos líderes mundiais em 2005 foi histórico, pois refletiu os propósitos fundamentais da ONU e respondeu a um desafio crítico do século XXI.”¹⁶⁴ (THAKUR, 2012, p. 02. Tradução livre)

O texto final da *World Summit Outcome* (2005) pode ser considerado um meio termo que visou conciliar diferentes posições. Os Estados evitaram a redução da RdP a um conceito puramente moral. No entanto, os parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome* (2005) representam uma mistura bastante curiosa de considerações políticas e jurídicas, o que refletiu a divisão contínua e confusão (à época) sobre o significado do conceito. (STAHN, 2007, pg. 108; JOVANOVIC, 2015, pg. 758).

Em 2009, o então SG Ban Ki-Moon apresentou o primeiro relatório específico sobre a RdP no âmbito da ONU. Intitulado “*Implementing the Responsibility to Protect*” (IMPLEMENTING THE R2P), o referido relatório buscou interpretar o parágrafo 139 da *World Summit Outcome* de 2005.

O *Implementing the R2P* afirma que o conceito está assentado em três pilares indissociáveis e igualmente importantes: *i.* As responsabilidades de proteção do Estado; *ii.* assistência internacional e capacitação e; *iii.* resposta e oportuna e decisiva.

O primeiro pilar visa promover aquilo que o relatório chama de “soberania responsável”, que consiste primordialmente na gestão e tolerância à diversidade dentro dos Estados, na garantia e proteção contra qualquer forma de discriminação. Para alcançar esses objetivos, o Estado deve construir ou reforçar instituições e práticas que busquem lidar com as tensões sociais no seio do Estado. (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§15-19).

O segundo pilar foca na promoção de medidas preventivas e não coercitivas a serem adotadas mediante cooperação entre Estados ou entre Estados e demais atores internacionais, no sentido de auxiliar os

¹⁶³ implies discouraging unilateralism and excessive dependence on military responses to humanitarian need, which was markedly the dominant feature of the preceding doctrine of humanitarian intervention

¹⁶⁴ the unanimous endorsement of R2P by world leaders in 2005 was historic, for it spoke to the fundamental purposes of the UN and responded to a critical challenge of the 21st century

Estados na implementação da RdP dentro de seus territórios (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§31-37). O segundo pilar exige que tanto as lideranças nacionais como os membros da Sociedade Internacional estejam dispostos a promover a RdP dentro dos Estados

O relatório aponta diversas maneiras mediante as quais a assistência e cooperação internacionais podem auxiliar na implementação da RdP em Estados. Estas medidas vão desde o monitoramento de potenciais violações, o exercício de bons ofícios pelo SG ou terceiro Estado, até medidas de assistência militar para treinamento de tropas ou ajuda direta na luta contra grupos armados (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§28-29).

Caso as medidas preventivas e ações visando o aumento da capacidade de determinado Estado em lidar com os quatro casos de aplicação da RdP pela ONU, pode haver a aplicação do terceiro pilar, que versa sobre as medidas coercitivas a serem tomadas no plano internacional contra um Estado que não exerça a chamada "soberania responsável".

O terceiro pilar prevê a adoção de medidas coletivas amparadas nos Capítulos VI e VII da Carta caso: *i.* os meios pacíficos se revelem inadequados e; *ii.* na hipótese de "as autoridades nacionais falharem manifestamente em proteger suas populações"¹⁶⁵ (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §49. Tradução livre) nos casos de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. O relatório trata de tal questão da seguinte maneira:

¹⁶⁵ (a) "should peaceful means be inadequate", and (b) "national authorities are manifestly failing to protect their populations"

Quando um Estado se recusa a aceitar [ações] internacionais de prevenção, assistência e proteção, comete crimes e violações flagrantes relacionados com a responsabilidade de proteger e não responde a medidas coercivas menos severas, está, com efeito, desafiando a comunidade internacional a cumprir com suas responsabilidades sob o parágrafo 139 do *World Summit Outcome*. Tais medidas coletivas poderão ser autorizadas pelo Conselho de Segurança nos termos dos artigos 41 e 42 da Carta, pela Assembleia Geral, sob o procedimento [contido na resolução] “Unidos pela Paz” ou por acordos regionais ou sub-regionais, nos termos do artigo 53, *com a autorização prévia do Conselho de Segurança*.¹⁶⁶ (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §56. Grifo do autor. Tradução livre.)

Assim, o relatório colheu as contribuições pertinentes do trabalho da ICISS e, combinando-a com o consenso firmado em 2005, apresentou uma “abordagem para a responsabilidade de proteger...simultaneamente estreita e profunda”¹⁶⁷ (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §10. Tradução livre).

Como ressalta o próprio relatório, “a tarefa a seguir não é reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial, mas encontrar maneiras de implementar suas decisões de uma forma totalmente fiel e consistente”¹⁶⁸ (Tradução livre).

¹⁶⁶ When a State refuses to accept international prevention and protection assistance, commits egregious crimes and violations relating to the responsibility to protect and fails to respond to less coercive measures, it is, in effect, challenging the international community to live up to its own responsibilities under paragraph 139 of the Summit Outcome. Such collective measures could be authorized by the Security Council under Articles 41 or 42 of the Charter, by the General Assembly under the “Uniting for peace” procedure or by regional or subregional arrangements under Article 53, with the prior authorization of the Security Council.

¹⁶⁷ Our approach to the responsibility to protect should therefore be both narrow and deep;

¹⁶⁸ the task ahead is not to reinterpret or renegotiate the conclusions of the World Summit but to find ways of implementing its decisions in a fully faithful and consistent manner.

Isto significa reafirmar que a operacionalização da RdP somente poderá ser empreendida em estrita conformidade com os Propósitos e Princípios da Carta. Assim, “a responsabilidade de proteger não altera, na verdade, reforça, as obrigações legais dos Estados-Membros de abster-se do uso da força, salvo em conformidade com a Carta”¹⁶⁹. (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§02-10. Tradução livre)

Com base na abordagem assentada nos três pilares, o SG passou a emitir relatórios anuais para tratar de aspectos pontuais da RdP: *i.* Em 2010, ele lidou com alerta precoce e de avaliação¹⁷⁰; *ii.* em 2011, com o papel de acordos regionais e sub-regionais¹⁷¹; *iii.* em 2012, com a necessidade de resposta oportuna e decisiva¹⁷², em um detalhamento importante do terceiro pilar da RdP; *iv.* com a responsabilidade do Estado e da prevenção¹⁷³, em 2013; *v.* o papel da assistência internacional na implementação da RdP pelos Estados¹⁷⁴, especificando uma série de medidas a serem tomadas a partir do segundo pilar; *vi.* um relatório que cuida de elaborar um retrospecto da RdP na ONU¹⁷⁵ e; *vii.* perspectivas da RdP na ONU na próxima década¹⁷⁶.

Por meio desses relatórios, a RdP nunca desapareceu de cena na ONU. As várias discussões que ocorreram na AG, CS e outras instâncias da ONU, bem como fóruns adicionais e debates informais entre os Estados membros ajudaram a consolidar a utilização da RdP como vocabulário comum para os debates e como um guia que pudesse orientar as decisões.

Alterações também foram feitas no plano institucional pelo SG, com a criação do posto de Conselheiro Especial para a Responsabilidade de Proteger, que atua em conjunto com o Conselheiro Especial para a

¹⁶⁹ the responsibility to protect does not alter, indeed it reinforces, the legal obligations of Member States to refrain from the use of force except in conformity with the Charter

¹⁷⁰ Cf. Early warning, assessment and the responsibility to protect, 2010.

¹⁷¹ Cf. The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect.

¹⁷² Responsibility to protect: timely and decisive response .

¹⁷³ Cf. Responsibility to protect: State responsibility and prevention, 2013.

¹⁷⁴ Cf. Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect.

¹⁷⁵ Cf. A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect, 2015.

¹⁷⁶ Cf. Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect, 2016.

Prevenção de Genocídios, para desenvolver e auxiliar o SG nas questões relacionadas à aplicação da RdP na ONU.

Após esta apresentação sucinta da RdP na ONU, será feita a seguir uma descrição da utilização da RdP pelo CS.

4.2.1. A RdP nas Resoluções do CS

No quadro da evolução da RdP dentro da ONU, o CS também passou a utilizar a doutrina em suas resoluções.

A invocação da RdP, que começou de maneira tímida a partir de 2006, passou a ocupar uma posição de crescente importância na atuação do CS em um grande número de casos e em questões relevantes à paz e segurança internacionais, tal como consideradas pelo CS.

Até setembro de 2016, o CS adotou 50 resoluções, sendo a mais recente a resolução 2304 (2016), aprovada em 12 de agosto de 2016.¹⁷⁷ Além disto, também foram feitas 14 declarações presidenciais no CS com menções específicas à RdP.

Não será feita uma análise exaustiva de cada menção da RdP nas resoluções e declarações presidenciais do CS. Ao contrário, o foco aqui será na análise geral da recepção da RdP pelo CS: quantas vezes a RdP aparece nos documentos relevantes, como ela é citada e as razões pelas quais o CS adotou determinado estilo discursivo.

Será dada atenção especial à resolução 1674 (2006), que estabelece as bases para a implementação do CS e estabelece expressões que podem ser encontradas nos documentos subsequentes.

A primeira menção detalhada da RdP pelo CS ocorreu na adoção da resolução 1674 (2006) - que versava sobre a proteção de civis em conflitos armados - ,oportunidade na qual já em seu preâmbulo reafirma “que as partes de um conflito armado têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas possíveis para garantir a proteção dos civis afetados”¹⁷⁸ (Tradução livre) e:

¹⁷⁷ O quadro completo com as resoluções, elaborado pelo Global Centre for the Responsibility to Protect (2016), pode ser encontrado no Anexo I desta tese.

¹⁷⁸ Reaffirming that parties to armed conflict bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of affected civilians

reafirma o disposto nos parágrafos 138 e 139 do 2005 *World Summit Outcome* sobre a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade¹⁷⁹ (CS, 2006, preâmbulo; §04. Tradução livre).

A resolução 1674 (2006) aponta uma série de medidas destinadas a operacionalizar a RdP pelo CS, desde ações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes (DDR) ao apoio e/ou estabelecimento de tribunais internacionais ou híbridos para julgar acusados de crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

A redação da resolução 1674 (2006) estabeleceu fórmulas que serão vistas em todas as menções subsequentes da RdP pelo CS.

A citação preambular apresentada anteriormente, por exemplo, pode ser encontrada nos preâmbulos das resoluções que versam sobre casos específicos, cuja única variação está nos nomes dos Estados citados.

Igualmente, a menção aos parágrafos 138 e 139 da *World Summit Outcome* passou a ser feita em resoluções subsequentes que tratavam de temas de interesse do CS.

Após um início tímido - o CS havia aprovado apenas quatro resoluções até o início de 2011 -, houve um crescimento exponencial da invocação da RdP a partir da aprovação da resolução 1970 (2011b), a primeira resolução do CS sobre o caso líbio. Das 50 resoluções levantadas, nada menos que 40 foram aprovadas a partir de 2011.

Este crescimento mostra a influência crescente da RdP no CS, influência que aumenta à medida que a doutrina evolui dentro da ONU a partir dos relatórios do SG.

Apesar do número crescente de resoluções que mencionam a expressão "responsabilidade de proteger" constituir-se *per se* em um dado significativo (e que demonstra a importância crescente dada ao tema pelo CS), deve-se considerar onde e como elas foram usadas na redação das resoluções.

Primeiramente, observa-se a divisão entre resoluções atinentes a casos específicos (e.g., Sudão, Costa do Marfim, Congo, Líbia, dentre outros) e resoluções "genéricas", ou seja, que não foram concebidas para

¹⁷⁹ Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

tratar de violações específicas, mas sim de temas relevantes à atuação do CS (tráfico de armas, proteção de civis, proteção do pessoal médico, etc). Percebe-se que, das 50 resoluções, 40 delas tratam de casos específicos, enquanto as dez resoluções restantes poderiam ser classificadas como "genéricas".

Também deve ser notado que a RdP foi mencionada exclusivamente no preâmbulo de 48 das 50 resoluções em que a expressão aparece¹⁸⁰.

Este é um dado relevante, pois o preâmbulo das resoluções do CS trata de expor os motivos pelos quais a resolução foi adotada, constituindo-se em um importante elemento interpretativo, de maneira semelhante à chamada "Regra Geral de Interpretação" contida no art. 31(2) da Convenção de Viena Sobre Direito dos Tratados¹⁸¹ (CVDT).

Ainda nesta linha, o fato de o CS ter mencionado a RdP mostra que as resoluções adotadas devem ser interpretadas sob a ótica da RdP recepcionada pela ONU.

Este argumento ganha especial relevância pela menção dos parágrafos 138 e 139 da *World Summit Outcome* de 2005

Nas resoluções que cuidam de situações específicas, o que se observa na utilização da RdP como elemento interpretativo é a proeminência assumida pelo primeiro pilar da RdP. Há a menção

¹⁸⁰ Somente nas resoluções 2139 (2014) e 2211 (2015) é que se nota a referência da RdP na parte operativa da resolução: enquanto no primeiro caso, tem-se a exigência de que as partes em conflito na Síria tomem todas as medidas necessárias para a proteção da população civil, (CS, 2014, §02), na resolução 2211 (2015) ao determinar à MONUSCO que coopere com o governo congolês na busca por eventuais responsáveis pelo cometimento de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e demais violações consideradas na resolução para serem processados e julgados pelo TPI.

¹⁸¹ Artigo 31- Regra Geral de Interpretação

1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.
2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos:
 - a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado;
 - b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado.

constante de que o Estado objeto da resolução tem a responsabilidade primária de proteger a sua população.

Por fim, observa-se que as menções nas resoluções são tímidas e poderiam muito bem ter passado em branco, não fosse o trabalho dos proponentes da RdP em transformar a expressão "responsabilidade de proteger" em um conjunto de ideias e propostas de ação nos casos de violações graves de Direitos Humanos.

A menção crescente, combinada com a significação que a RdP tem assumido, mostra que as ações do CS têm sido influenciadas pela RdP adotada pela ONU e, como será visto no caso líbio, é possível verificar até um limitado consenso acerca das sanções aplicáveis a um Estado que descumprir com a sua responsabilidade primordial de proteger.

4.2.2. Aplicação da RdP no caso líbio: *Operation Unified Protector*

O marco inicial da análise ora proposta está situada na primeira reunião do CS para tratar do caso líbio, realizada em 25 de fevereiro de 2011, dez dias após os primeiros protestos contra o então dirigente líbio, Muammar Qadhafi. Nesta ocasião, o CS reuniu-se para discutir a situação na Líbia.

O SG informou o CS sobre a situação na Líbia, afirmando que os relatórios indicavam que mais de 1.000 pessoas já tinham sido mortas pela violência na região e pelo uso indiscriminado da força contra civis (CS, 2011, pg. 02). Segundo Costa Pinto (2015), também ocorreu um influxo de deslocados em direção ao Egito e Estados vizinhos, causando uma crise humanitária na região.

O SG baseou o seu relato em informações fornecidas pela imprensa, grupos de Direitos Humanos e civis, que incluíam alegações de uso indiscriminado força contra civis, detenções arbitrárias contra manifestantes pacíficos, detenção e tortura de membros da oposição, além do uso de mercenários estrangeiros. Todavia, após fazer essas alegações, o SG acrescentou imediatamente que ele não tinha "provas conclusivas, mas [que] os relatórios parecem ser confiáveis e consistentes"¹⁸² (CS, 2011, pg. 02. Tradução livre) e ressaltou que as medidas de proteção à população civil deveriam ser empreendidas em

¹⁸² We do not have conclusive proof, but the reports appear to be credible and consistent.

caráter preventivo, ao mesmo tempo em que se buscavam provas das violações alegadas. (CS, 2011, pg. 03).

Apesar de o SG não ter apresentado provas conclusivas durante a referida reunião, o próprio Qadhafi já havia tratado de fornecer justificativas preocupantes para fundamentar uma ação do CS.

Conhecido por sua retórica inflamada, Qadhafi fez uma declaração pública contra os protestos em que ele se comprometeu a "expurgar a Líbia, polegada por polegada, quarto por quarto, casa por casa, beco por beco e pessoa por pessoa, até que o país seja purificado"¹⁸³¹⁸⁴ (ANISTIA INTERNACIONAL 2011, pg. 16) contra aqueles que Qadhafi denonimava de "ratos" ou "baratas"¹⁸⁵. Tal retórica violenta, especialmente protagonizada por um líder contra a sua própria população, não escapou à observação internacional.

Desde o início, a narrativa construída sobre o caso líbio mostrou-se ancorada em concepções de soberania popular e da responsabilidade de proteger, em vez de uma concepção vestfaliana de soberania que havia dominado os debates do CS da década de 1990 (WALLING, 2015, p. 409). Esta afirmação ecoa nas palavras do SG Ban Ki-Moon durante a primeira discussão pública¹⁸⁶ sobre o caso líbio:

¹⁸³ purge Libya inch by inch, room by room, household by household, alley by alley, and individual by individual until the country is purified.

¹⁸⁴ A Anistia Internacional disponibilizou o seguinte link com o discurso de Gaddafi: **Gaddafi speech, 22.01.11**
<https://www.youtube.com/watch?v=rbqV0ksBLUM&feature=related> Acesso 12 set. 2016.

Para acessar o trecho relevante do discurso de Qadhafi traduzido para a língua inglesa, cf. **Muammar Gaddafi speech TRANSLATED (2011 Feb 22)**
<https://www.youtube.com/watch?v=69wBG6ULNzQ> . Acesso 12 set. 2016

¹⁸⁵ A utilização da expressão "baratas" por Qadhafi é especialmente significativa por ser a mesma expressão utilizada pelos genocidas hutus para designar os tutsis a serem exterminados.

¹⁸⁶ Houve uma discussão anterior sobre a situação na Líbia durante a 6486ª reunião do CS. Porém, como esta ocorreu a portas fechadas e inexistem registros públicos das discussões, não foi possível determinar o conteúdo da reunião ou as manifestações dos Estados. Cf. **Security Council Provisional Verbatim 6486**, 2011.

Quando um Estado falha manifestamente em proteger sua população de graves crimes internacionais, a comunidade internacional tem a responsabilidade de intervir e tomar medidas de proteção, de forma coletiva, oportuna e decisiva...Os chefes de Estado e de Governo na World Summit de 2005 se comprometeram a proteger as populações, impedindo genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, bem como a sua instigação. O desafio para nós agora é como fornecer uma proteção real e fazer tudo que pudermos para deter a violência em curso¹⁸⁷ (CS, 2011, pg. 03. Tradução livre)

Walling (2015) observa que os membros do CS construíram um argumento no qual a soberania e a proteção aos Direitos Humanos aparecem como complementares (e não como divergentes, tal como ocorreu em Ruanda e no Kosovo). Como será visto adiante, este argumento acabou permitindo que os defensores do uso da força contra a Líbia pudessem justificar uma intervenção humanitária que não conflitasse com a soberania líbia.

É neste sentido que é possível compreender a declaração dos EUA, ao afirmarem que “Quando a única forma mediante a qual um líder se mantém no poder se dá pelo uso maciço da violência contra seu próprio povo, ele perdeu a legitimidade para governar.”¹⁸⁸ (CS, 2011a, pg. 03. Tradução livre)

No dia seguinte à primeira reunião pública sobre a situação na Líbia, o CS reuniu-se novamente em 26 de fevereiro de 2011 para discutir as medidas a serem adotadas em razão das violações cometidas pelo governo líbio, resultando na aprovação da resolução 1970 (2011b).

¹⁸⁷ When a State manifestly fails to protect its population from serious international crimes, the international community has the responsibility to step in and take protective action in a collective, timely and decisive manner... The heads of State and Government at the 2005 World Summit pledged to protect populations by preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity as well as their incitement. The challenge for us now is how to provide real protection and do all we can to halt the ongoing violence

¹⁸⁸ When a leader's only means of staying in power is to use mass violence against its own people, he has lost the legitimacy to rule

A análise do S/PV 6491 (2011a), documento que contém as discussões relacionadas à resolução 1970 (2011b), mostra a interpretação unânime de que a situação líbia constituía uma violação grave de Direitos Humanos, bem como a unanimidade acerca das sanções adotadas. Tal unanimidade pode ser resumida na declaração francesa:

O texto, aprovado por unanimidade hoje, recorda a responsabilidade de cada Estado de proteger sua própria população e da comunidade internacional de intervir quando os Estados falham em seu dever. Esperamos que os responsáveis do regime líbio venham a ouvir a mensagem da comunidade internacional e ponham fim à violência inaceitável cometida contra o seu próprio povo, que têm o direito à democracia, liberdade e justiça.¹⁸⁹ (CS, 2011a, págs. 05-06. Tradução livre)

A resolução 1970 (2011b), que recordou às "autoridades líbias a responsabilidade de proteger a sua população"¹⁹⁰ (CS, 2011b, Preâmbulo, §10. Tradução livre), autorizou a adoção das medidas previstas no artigo 41¹⁹¹, incluindo o encaminhamento da situação para o Tribunal Penal Internacional (TPI) e várias outras sanções, como embargos de armas, banimento de viagens para certas autoridades líbias e o congelamento de recursos (CS, 2011b, §§04-21). Deve-se observar que as referidas sanções não foram precedidas da usual determinação

¹⁸⁹ The text, unanimously adopted today, recalls the responsibility of each State to protect its own population and of the international community to intervene when States fail in their duty. We hope that the responsible parties of the Libyan regime will hear the message of the international community and put an end to the unacceptable violence committed against their own people, who have the right to democracy, freedom and justice

¹⁹⁰ Libyan authorities' responsibility to protect its population

¹⁹¹ **Artigo 41.** O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

explícita de uma ameaça à paz e segurança internacionais, nos termos do artigo 39¹⁹² da Carta.

Outro aspecto interessante da Resolução 1970 foi a inclusão de condenações por Organizações Internacionais de abrangência regional, como a Liga dos Estados Árabes, a União Africana (UA) e o Secretário-Geral da Organização da Conferência Islâmica (CS, 2011b, Preâmbulo, §03). Certamente a inclusão dessas organizações tinha por objetivo legitimar ainda mais as sanções adotadas.

Por fim, deve-se notar a manifestação de apoio para a resolução do próprio representante líbio, convidado para a reunião do CS. Este representante, que certamente não concordava com as atitudes de seu próprio governo, agradeceu aos Estados membros pela adoção da sanções e afirmou que a Resolução 1970 (2011b) seria "uma decisão histórica, fundamental, [tomada] pela comunidade internacional em relação ao quadro de carnificina que estamos testemunhando hoje na Líbia. É uma tentativa sincera de proteger os civis."¹⁹³ (CS, 2011a, pg. 07. Tradução livre).

Ao verificar que a violência continuava após a adoção da resolução 1970 (2011b) e tendo em vista que as forças leais a Qadhafi tinham assumido posições em preparação para seguir para Benghazi, o CS tratou de avaliar novamente a situação na Líbia em 17 de março de 2011 e adotar novas medidas contra o governo líbio.

A França introduziu um projeto de resolução preparado em conjunto com os Estados Unidos e Reino Unido. Em apoio ao projeto de resolução, a França declarou: "Nós não temos muito tempo. É uma questão de dias, talvez até mesmo horas....a cada hora e dia que passa aumenta o peso da responsabilidade sobre nossos ombros"¹⁹⁴ (CS, 2011c, pg. 03. Tradução livre.).

Após a manifestação francesa, a resolução 1973 (2011b) foi aprovada com dez votos positivos e cinco abstenções. É notável não

¹⁹² **Artigo 39.** O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

¹⁹³ This is a crucial, landmark decision by the international community against the backdrop of the carnage we are witnessing today in Libya. It is a sincere attempt to protect civilians

¹⁹⁴ We do not have much time left. It is a matter of days, perhaps even hours....Every hour and day that goes by increases the burden of responsibility on our shoulders

apenas o desaparecimento da unanimidade observada na resolução anterior, mas também o apertado consenso alcançado.

Cada um dos cinco Estados que se abstiveram levantaram questões particularmente relevantes sobre a autorização em si, a insuficiência de provas e sobre como a intervenção autorizada seria conduzida.

O Brasil, por exemplo, apoiou o apelo feito pela Liga dos Estados Árabes para a implementação de uma zona de exclusão aérea (ZEA), mas argumentou: "No nosso entender, o texto da resolução 1973 (2011) contempla medidas que vão muito além desse apelo"¹⁹⁵ (CS, 2011c, pg. 06. Tradução livre). O Brasil também levantou dúvidas sobre as consequências da intervenção que, a seu ver, seria mais prejudiciais do que benéficas.

A Alemanha se manifestou na mesma linha que o Brasil, ao afirmar que:

[...] vemos o perigo de sermos arrastados para um conflito militar prolongado que afetaria toda a região. Nós não devemos entrar em um confronto militar baseados no pressuposto otimista de que resultados rápidos [e] com poucas baixas serão alcançados.¹⁹⁶ (CS, 2011c, pg. 05. Tradução livre)

Por sua vez, China e Rússia expressaram frustração sobre a falta de detalhamento da autorização concedida para a implementação da ZEA (CS, 2011c, pg. 08; 10).

A Rússia criticou alguns membros do CS por não abordarem a forma como a ZEA seria implementada, quais seriam as regras de engajamento aplicáveis, e se haveria limites específicos sobre o uso da força.

Assim como o Brasil, a Rússia não estava convencida de que a implementação da resolução 1973 (2011d) seria limitada exclusivamente a proteção dos civis, observando que disposições adicionadas posteriormente à resolução iam além da proposta inicial feita pela Liga dos Estados Árabes (CS, 2011c, págs. 08; 10).

¹⁹⁵ It is our view that the text of resolution 1973 (2011) contemplates measures that go far beyond that call

¹⁹⁶ we see the danger of being drawn into a protracted military conflict that would affect the wider region. We should not enter into a militarily confrontation on the optimistic assumption that quick results with few casualties will be achieved

A Rússia advertiu que as "consequências humanitárias inevitáveis do uso externo excessivo da força na Líbia irão recair integralmente sobre os ombros daqueles que porventura venham a realizar tal ação"¹⁹⁷ (CS, 2011c, p. 08. Tradução livre).

Por fim, a Índia questionou a objetividade das informações recebidas pelo CS antes da votação da Resolução 1973 (2011d), afirmando que a resolução havia autorizado "medidas de grande porte sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, com relativamente poucas informações confiáveis sobre o situação no terreno na Líbia"¹⁹⁸ (CS, 2011c, pg. 06. Tradução livre).

A crítica indiana era significativa pois, de acordo com a narrativa que justificou a adoção das Resoluções 1970 (2011b) e 1973 (2011d), Qadafi havia agido de maneira desproporcional ao utilizar força letal contra manifestantes pacíficos. Contudo, o SG ainda não havia emitido relatórios sobre a situação líbia e havia uma missão em andamento da União Africana (UA) (CS, 2011c, págs. 05-06).

A Resolução 1973 (2011d), que novamente invocou em seu preâmbulo a responsabilidade do governo líbio em proteger a sua população, ressaltou que os "que os ataques generalizados e sistemáticos em curso na Líbia contra a população civil podem ser consideradas crimes contra a humanidade,"¹⁹⁹ (CS, 2011a, Preâmbulo, §06. Grifo no original. Tradução livre).

A reiteração do cometimento de tais crimes pelo CS certamente visou conferir a justificativa necessária para adoção de medidas elencadas no terceiro pilar da RdP adotada pela ONU.

Também sob a autoridade do Capítulo VII, o CS estabeleceu uma ZEA sobre toda a Líbia, com o intuito de impedir ataques aéreos contra a população civil e impedir o movimento rápido de forças governamentais e de mercenários. Bellamy (2011), Bendra (2012), Walling (2015) e Welsh (2011) ressaltam que a Resolução 1973 possui especial relevância pelo fato de o CS ter, pela primeira vez, autorizado o

¹⁹⁷ inevitable humanitarian consequences of the excessive use of outside force in Libya will fall fair and square on the shoulders of those who might undertake such action

¹⁹⁸ far-reaching measures under Chapter VII of the United Nations Charter, with relatively little credible information on the situation on the ground in Libya

¹⁹⁹ *Considering* that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

uso da força – por motivos humanitários – sem o consentimento de um Estado e sob a influência direta da RdP.

Valendo-se da fórmula estabelecida na atuação do CS no Iraque (CS, 1991b, §02) e na Somália (CS, 1992b, §08), o CS autorizou os Estados-Membros "por meio de organizações ou acordos regionais...a tomar todas as medidas necessárias...para proteger civis e áreas povoadas de civis sob ameaça de ataque na Jamahiriya Árabe Líbia"²⁰⁰ (CS, 2011d, §§06-09).

Logo após a aprovação da resolução 1973 (2011d), a OTAN assumiu em 31 de março as operações que até então eram conduzidas por Estados individuais (ainda que a maioria dos Estados fossem membros da OTAN), inaugurando a *Operation Unified Protector* (OUP), que se estendeu até 31 de outubro de 2011.

A OUP foi planejada e executada para atuar em três eixos distintos: *i.* manutenção do embargo de armas e material relacionado à Líbia; *ii.* implementação de uma ZEA e; *iii.* empreendimento de bombardeios aéreos e navais contra forças governamentais e órgãos ligados ao governo (OTAN, 2015, §09).

O resultado prático da OUP, em especial dos bombardeios, foi a paralisação e a eventual destruição de parte das forças governamentais, com a consequente vitória dos grupos rebeldes que, aproveitando-se dos bombardeios da OTAN, desbarataram o restante das forças governamentais.

A OUP estendeu-se até 31 de outubro de 2011, logo após a criação da *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL) pela resolução 2009 (2011e).

A referida missão tinha por objetivo auxiliar a reconstrução da Líbia, restauração da segurança, proteção de minorias e grupos vulneráveis, dentre outras atribuições necessárias para o reestabelecimento do império da lei (CS, 2011e, §12).

De acordo com Pereira e Cittadino (2015):

²⁰⁰ through regional organizations or arrangements...to take all necessary measures...to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya

[...] a reação ágil e assertiva ora visualizada dependeu sem dúvida de uma conjunção de fatores peculiares ao caso líbio, tais como: obviedade ululante de que as atrocidades em massa estavam em curso; o curtíssimo espaço de tempo em que a violência estourou, o que conduziu à rejeição de respostas mais graduais e o apoio de organizações regionais - Conselho de Cooperação do Golfo, Organização da Conferência Islâmica e Liga Árabe -, cuja ausência talvez houvesse redundado em vetos por parte da Rússia e China

Feita a descrição dos aspectos relevantes do caso líbio para esta tese, cabe agora sintetizar as características principais das resoluções emitidas pelo CS.

Em primeiro lugar, deve-se considerar os limites do consenso alcançado em relação ao caso líbio pois, enquanto a resolução 1970 (2011) foi aprovada por unanimidade, a resolução 1973 (2011d) foi aprovada com uma votação apertada, com dez votos positivos e cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia).

A unanimidade da aprovação da resolução 1970 (2011b) certamente deveu-se ao fato de não haver previsão de uma intervenção militar.

Já o precário consenso alcançado no caso da resolução 1973 (2011d)²⁰¹, aliado à abstenção da Alemanha, Brasil, Índia, China, e Rússia – estes dois últimos membros permanentes do CS – talvez sirva para indicar que futuras ações desse porte com base na RdP possam ter dificuldade ou mesmo não serem aprovadas no âmbito do CS. De fato, pode-se considerar que o contraste entre a aprovação unânime da resolução 1970 (2011b) e o apertado consenso em relação à resolução 1973 (2011d) pode ser considerado antes como uma resistência à maneira como a resposta internacional foi concebida do que em relação à questão de se deveria responder às violações líbias. (WALLING, 2015, pg. 410)

²⁰¹ Como lembra o art. 27(3) da Carta, as decisões do CS devem contar com a manifestação positiva de ao menos 9 dos 15 membros, incluindo o voto positivo dos membros permanentes.

Todavia, a própria prática do CS reformulou a interpretação do referido artigo no caso da Guerra da Coreia, ao entender que a abstenção de um membro permanente não significaria o veto à resolução em questão.

Este consenso precário vai de encontro às afirmações otimistas de autores como Bellamy e Williams (2012), Bendra (2012), Evans (2013), Pereira e Cittadino (2015) e outros defensores ferrenhos da RdP de que a Líbia representou um novo consenso internacional sobre a utilização da força para fins humanitários.

Apesar de terem se manifestado contra qualquer tipo de intervenção coercitiva, ainda que autorizada pelo CS, a Rússia, assim como a China se abstiveram na votação da resolução 1973 (2011d).

Isto pode ser considerado um indicativo de preocupação por partes desses membros permanentes, que não viram com bons olhos o que consideravam como uma ânsia de certos Estados em intervir militarmente na Líbia, possibilidade apoiada por membros permanentes como EUA, França e Reino Unido.

Obviamente, pode-se afirmar que, se os membros permanentes do CS são contrários a determinada resolução, eles podem muito usar do veto. Se não o fizeram é porque não são contrários à sua aprovação. Porém, apesar da validade deste contra-argumento, também a sua conclusão não pode ser outra senão a de que não havia uma unidade em torno da resolução da questão. O que se vê, portanto, é uma oscilação entre certeza e ambiguidade e não uma nova era para a RdP como pretendem os autores citados.

Deve ser ressaltado ainda que a campanha de bombardeios aéreos e navais torna controvertida a ação da OTAN na Líbia, vez que a organização extrapolou o mandato conferido pela Resolução 1973 (2011d), que previra somente a criação de uma ZEA para impedir o bombardeio de civis e dificultar a mobilização de tropas e mercenários.

Não se encontra na Resolução 1973 (2011d) qualquer tipo de autorização para uma campanha ofensiva de ataques aéreos e navais contra as forças governamentais.

Apesar de a “euforia do povo líbio [...] em razão da campanha militar bem sucedida provavelmente moderar as críticas ao modo em que a OTAN inescrupulosamente passou por cima de autorização da ONU”²⁰² (THAKUR, 2012, pg. 03. Tradução livre), os excessos cometidos durante a OUP podem muito bem dificultar a utilização da RdP para justificar ações militares futuras.

Para ilustrar a interpretação extensiva dada pela OTAN à autorização concedida pela resolução 1973 (2011d), basta observar os

²⁰² The Libyan people’s euphoria...over the successful military campaign are likely to temper criticism of the manner in which NATO rode roughshod over UN authorisation to protect civilians.

dados fornecidos pela própria organização acerca do desdobramento dos meios para "implementar" a ZEA prescrita pela resolução 1973 (2011d).

A OTAN utilizou 260 aviões (entre caças, helicópteros de ataque, aviões de vigilância e reconhecimento) e 21 navios de guerra (incluindo fragatas, navios de assalto anfíbio e submarinos) (OTAN, 2011, pg. 01).

Igualmente reveladora é a descrição oficial das ações tomadas durante a OUP, que compreendeu 26.500 sortidas aéreas, sendo 9.700 sortidas ofensivas. Essas operações, juntamente com os bombardeios navais, "destruíram mais de 5.900 alvos militares, incluindo mais de 400 obuses de artilharia ou lançadores de foguetes e mais de 600 tanques e veículos blindados"²⁰³ (OTAN, 2011, pg. 01).

Ainda em relação à ação da OTAN, Adams (2012) apresenta o que pode ser considerada como a razão para os bombardeios empreendidos pela OUP:

As operações militares da OTAN na Líbia partiram do princípio de que os ataques aéreos fariam com que o regime de Qadhafi abandonasse a sua campanha de "limpeza". A decisão de recorrer ao poderio aéreo surgiu como a opção preferida devido ao seu baixo risco percebido em comparação com o desdobramento de forças terrestres estrangeiras.²⁰⁴(Tradução livre.)

Ainda neste ponto, Welsh (2011) entende que a expressão “áreas povoadas por civis” resultou gerou uma ambiguidade que acabou por favorecer a extrapolação pelos intervenientes do mandato estabelecido na Resolução 1973. Apesar de a referida Resolução ter “especificado o propósito da ação como de proteção humanitária e [...] ter autorizado a ação militar para prevenir [o] massacre de civis, mas não interferir em uma guerra civil”²⁰⁵ (THAKUR, 2012, pg. 04. Tradução livre), foi observado por Welsh (2011) que a utilização dessa expressão

²⁰³ Destroyed over 5,900 military targets including over 400 artillery or rocket launchers and over 600 tanks or armored vehicles

²⁰⁴ NATO’ s military operations in Libya proceeded on the assumption that air strikes would cause the Qaddafi regime to abandon its “cleansing” campaign. The decision to resort to air power emerged as the preferred option due to its perceived low risk as compared to deploying foreign ground forces

²⁰⁵ Resolution 1973 specified the purpose of military action as humanitarian protection and limited the means to that goal... it authorised military action to prevent such civilian slaughter but not intervene in the civil war.

representou, ainda que implicitamente, a tomada de posição pelo CS contra o governo líbio

É necessário um exercício de interpretação criativa para justificar legalmente a utilização ofensiva da força militar em um caso no qual tal autorização não havia sido dada. Tal atitude ecoa a atuação da coalizão internacional no caso da "autorização implícita" concedida pela resolução 688 (1991b) à *Operation Provide Comfort*, tratada no item 2.1 desta tese.

Além disso, e tal como ocorreu no Kosovo, houve uma exacerbação da violência estatal contra a população civil *após* o início da campanha da OTAN, inclusive com a utilização de munições *cluster*²⁰⁶ e bombas de fragmentação em áreas residenciais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2011, págs. 41-49; BENDRA, 2012, págs. 64-68)

Por fim, deve-se questionar a própria caracterização da repressão aos protestos *como se fossem* crimes contra a humanidade. Como visto anteriormente, o CS incluiu como uma violação grave e sistemática dos Direitos Humanos a repressão de manifestantes pacíficos e o incitamento à hostilidade e à violência (CS, 2011b, Preâmbulo, §07; 2011d, Preâmbulo, §06).

Talvez, no afã para aplicar a RdP pela primeira vez a um caso concreto, o CS tenha acabado por definir às pressas um limite incrivelmente baixo. A repressão de manifestantes pacíficos, embora infeliz e lamentável, não é uma violação do Direito passível de aplicação da RdP, especialmente quando se considera os termos restritos aceitos pela ONU.

Por isso, ao invés de considerar o caso líbio como um dos marcos fundadores de uma "nova política de proteção" (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 274-275) no âmbito do CS, o caso líbio parece mostrar que, apesar do consenso acerca da responsabilidade primária do

²⁰⁶ Munição *Cluster* pode ser entendida a partir da definição apresentada no art. 2º da *Convention on Cluster Munitions*: 2. "munição cluster" significa uma munição convencional que tenha sido projetada para dispersar ou libertar submunições explosivas cada uma pesando menos de 20 quilos, e inclui as submunições explosivas (Tradução livre). Cf. **The Convention on Cluster Munitions**, 2008.

A utilização de munições *cluster* é particularmente problemática por violar a obrigação fundamental do direito internacional humanitário da distinção entre combatentes e não combatentes. Além disto, a utilização desse tipo de munição também pode violar a proibição ao empreendimento de ataques indiscriminados. Ressalte-se que o Brasil não é signatário desta Convenção, o que motivou a tradução do texto em inglês pelo autor.

Estado de proteger a sua população ter sido unanimemente aceita no CS, as formas de sancionar o Estado violador dessa responsabilidade ainda são objeto de discórdia entre os Estados.

4.2.3. Responsibility while Protecting

Após a OUP, uma iniciativa recente sob a RdP levantou a importante questão da responsabilidade para os intervenientes.

Em uma carta 2011 dirigida ao então SG Ban Ki-Moon, o Brasil (2011) propôs complementar a ideia de RdP com o conceito de uma "responsabilidade ao proteger.", conforme definida inicialmente em *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*.

Tentou-se criar uma espécie de "código de conduta" para regular como as ações sob a RdP deveriam ser empreendidas (PEREIRA; CITTADINO, 2015, p. 146).

Sublinhando que a ação militar deve ser sempre o último recurso e deve seguir orientações claras, o Brasil sugeriu que "sendo necessário redobrar os procedimentos do Conselho de Segurança para monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e aplicadas para garantir a responsabilidade ao proteger"²⁰⁷ e que "o Conselho de Segurança deve assegurar a responsabilização daqueles a quem é concedida autorização para recorrer à força." (BRASIL, 2011, § 11 (h) e (i)).

Os eventuais excessos cometidos pelos Estados interventores responsáveis pela implementação do terceiro pilar da RdP poderia ter sérias repercussões para o sucesso de intervenções futuras.

O Brasil (2011) ressalta no documento que existe uma crescente percepção de que o conceito de "responsabilidade de proteger" pode ser usado para propósitos que não o de proteger civis, tais como mudança de regime²⁰⁸. Em virtude disso, o Brasil propôs uma série de passos necessários, de modo a assegurar a validade das ações sob a RdP e a real necessidade de uma intervenção militar.

²⁰⁷ enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting

²⁰⁸ Note-se a referência pouco velada à OUP, empreendida pela OTAN contra a Líbia em 2011. O governo brasileiro, como visto anteriormente, considerou que o objetivo original da resolução 1973 fora desvirtuado.

Esses passos enfatizam a diplomacia preventiva e a adoção de medidas pacíficas (BRASIL, 2011, §10 (a), (b), (c))

Por fim, o Brasil (2011) reconhece a validade do conceito da RdP e que esta deva evoluir conjuntamente com a RwP. Esta evolução conjunta pode ser traduzida nos parâmetros sintetizados por Raymond (2013):

1.adequação ao direito internacional humanitário; 2.planejamento e preparação para contingenciamentos e perdas; 3.coordenação entre o Escritório do Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio e a nacionais para prevenção de atrocidades massivas; 4. Coordenação efetiva entre a autoridade política delegada...; 5.Troca de contatos entre a ONU e as forças militares ou a autoridade política local; 6, relatórios eficientes...; 7.tempo suplementar ao previsto na resolução do CS em função da evolução da situação; 8 planejamento para a transição pós-intervenção...; 9.término das operações militares e retirada das forças de forma rápida; 10. treino contínuo em todas as frentes de esforços definidas anteriormente...comumente aplicadas durante todos os estágios da RdP (prevenir, reagir e reconstruir)²⁰⁹ (Tradução livre)

Avezov (2013), Cittadino e Pereira (2015) e Costa Pinto (2016) concordam que um dos aspectos mais controvertidos da proposta brasileira reside na necessidade de que a aplicação dos três pilares da

²⁰⁹ Adherence to LOAC/IHL; Planning and preparation for likely contingencies, branches, and sequels; Routine coordination between OSAPG and national focal points for mass atrocity prevention; Effective coordination between a “deputized” political authority Efficient reporting; Timely supplemental UNSC Resolutions as the situation evolves; Preparation for post-intervention transition, which may include a provision for temporary Executive Authority if such a requirement is likely; Quick termination of military operations and withdrawal of forces, if directed; and Continual nurturing of all lines of effort addressed earlier (safe secure environment, good governance, sustainable economy, rule of law, social well-being) which are commonly applicable during all R2P stages (prevent, react, rebuild).

RdP "devem seguir uma linha rígida de subordinação política e [de] sequenciamento cronológico"²¹⁰ (BRASIL, 2011, §06, tradução livre).

Isto significa que, antes de qualquer ação militar, todos os meios pacíficos e diplomáticos devem ser tentados. Por isso, enquanto a RdP recebida e adaptada pela ONU permite uma aplicação flexível dos três pilares, a RwP parece engessar a possibilidade de uma ação militar rápida ao submeter esta opção à exaustão prévia e necessária de medidas anteriores.

Na realidade, este sequenciamento possui implicações mais profundas do que mera a restrição tática das escolhas possíveis. De fato, Avezov (2013) nota que:

Enquanto a R2P enfatiza os limites da soberania do Estado, a RwP impõe novamente limites sobre a capacidade da comunidade internacional para sobrepor-se à soberania [estatal], a fim de proteger as populações. A RwP ainda recua no o princípio fundamental da R2P de uma responsabilidade coletiva de proteger as populações por quaisquer meios necessários, estipulando que as situações devem ser "caracterizadas como uma ameaça à paz e segurança internacionais" antes que quaisquer medidas coercitivas possam ser usadas.²¹¹ (Tradução livre)

Inicialmente, a proposta brasileira parece ser um retrocesso à RdP recebida pela ONU. Todavia, a própria discussão em torno RwP ilustra alguns aspectos acerca da RdP que merecem ser considerados.

Em primeiro lugar, o debate surgido da aplicação da RwP à RdP mostra que a ideia de uma soberania condicionada ao respeito de certos Direitos Humanos foi recebida pelo que Avezov (2013) e Kenkel e Stefan (2016) consideram como atores emergentes.

Apesar do reconhecimento de um conceito condicional de soberania, a RwP ilustra o problema persistente de encontrar critérios

²¹⁰ must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing'

²¹¹ While R2P emphasizes the limits of state sovereignty, RWP reimposes limits on the international community's ability to override sovereignty in order to protect populations. RWP even back-pedals on R2P's fundamental principle of a collective responsibility to protect populations by any means necessary, stipulating that situations must be 'characterized as a threat to international peace and security' before any coercive measures can be used

claros para o empreendimento de uma intervenção militar, ainda que a RWP busque ser uma solução para a ausência de tais critérios. (AVEZOV, 2013, §08)

Kenkel e Stefan (2016) observaram que a principal contribuição da RWP "reside em conciliar apoio e pontos de vista divergentes sobre a RdP, incluindo os de ambos do Norte e Sul globais, na esteira da intervenção divisionista na Líbia em 2011"²¹² (tradução livre).

Apesar da pretensão de inovação, a proposta brasileira não mostra nenhuma novidade a respeito de como os Estados e a ONU devem agir, pelo menos do ponto de vista jurídico.

Também é importante ressaltar que a não utilização da RWP em casos concretos (pelo menos até o presente momento) pelo CS torna difícil precisar o impacto da RWP nas ações futuras do CS lastreadas no Terceiro Pilar da RdP recebida pela ONU.

Na melhor das hipóteses, a RWP reforça a necessidade de conformação de intervenções humanitárias às normas de Direito Internacional Humanitário.

Por outro lado, a sugestão da obrigação de exaustão prévia dos meios pacíficos antes do empreendimento de uma ação militar - se aplicada - pode constituir-se em mais um impeditivo à intervenção (RAYMOND, 2013, p. 29)

Conforme observado por Pattison (2015), "embora a RWP não tenha sido formalmente adotada, a importância desta contribuição em termos de esclarecimento e desenvolvimento de RdP para futuros casos de intervenção militar tem sido amplamente notada"²¹³.

Por isso, mesmo que não apresente novidades, a referida proposta tem o seu valor, por consolidar ainda mais a RdP e ter possibilitado que os Estados pudessem articular legalmente suas pretensões de uma maneira mais elaborada.

²¹² Its contribution lies in reconciling supportive and dissenting views on R2P, including those from both the Global North and South, in the wake of the divisive 2011 intervention in Libya.

²¹³ although RWP has not been formally adopted, the import of this contribution in terms of clarifying and developing R2P for future instances of military intervention has been widely noted

4.3. POR QUE A PROPOSTA DA ICISS FOI PRETERIDA POR OUTRA MAIS "OBJETIVA"?

Com as informações trazidas no item anterior em mente, cumpre agora analisar os motivos que levaram a ONU a não ter aceitado a RdP concebida pela ICISS e quais as principais diferenças entre ambas.

Primeiramente, percebe-se que o âmbito da RdP foi limitado a apenas quatro dos cinco casos originais definidos pela ICISS. A *World Summit* assumiu "genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade," (WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, §§138-139), que são possibilidades mais restritas do que o conceito da ICISS "perda em grande escala da vida"

Em segundo lugar, a ênfase dada aos aspectos preventivos na implementação da RdP pela ONU assumem uma posição central.

Caso se leve em conta apenas a extensão da fundamentação dada à prevenção, a ICISS (2001) trata especificamente da responsabilidade de prevenir em quatro páginas enquanto a prevenção de conflitos permeia todos os três pilares da RdP adotada pela ONU (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, pgs. 10-28), tendo sido objeto de um relatório específico em 2010.

Também é possível verificar uma mudança qualitativa no papel do Estado em relação à RdP. O foco na "soberania responsável" do Estado aparece em todos os relatórios da ONU sobre o tema, inclusive no relatório mais recente, oportunidade na qual afirma que "a responsabilidade de proteger é um compromisso assumido por todos os Estados-Membros...É tarefa dos Estados-Membros, com o apoio da comunidade internacional, para torná-la realidade"²¹⁴ (AG; CS, 2016, p. 18. Tradução livre).

Em terceiro lugar, as exigências de uma autorregulação do CS e, especificamente, que os cinco membros permanentes abram mão dos seus vetos nas hipóteses de genocídio ou de limpeza étnica (ICISS, 2001, §6.21) não foram considerados.

Neste sentido, foi observado anteriormente que somente o CS pode autorizar a adoção de medidas coercitivas. De fato, mesmo quando o relatório "*Implementing the R2P*" (2009) considerou a atuação da AG na hipótese de paralisia do CS, o relatório somente o fez em conjunto

²¹⁴ the responsibility to protect is a commitment made by all Member States. It is the task of Member-States, with support from the broader international community, to make it a living reality

com a ressalva de que uma eventual decisão da AG não seria juridicamente vinculante.

Outro aspecto divergente entre a RdP da ICISS (2001) e a RdP recepcionada pela ONU reside na postura menos agressiva desta do que a posição defendida por aquela. Uma análise dos relatórios publicados em 2009 e 2011, combinado com a única (e controvertida) utilização da força baseada na RdP, é possível inferir que a a RdP adotada pela ONU parece menos disposta a utilizar a força militar, cujo emprego assume de fato um aspecto de último recurso (IMPLEMENTING THE R2P, 2009, §§51-66)

Também é relevante aqui a menção constante à necessidade de autorização prévia do CS, em clara divergência ao sustentado pela ICISS (2001), que previa o CS como uma instância importante, porém dispensável, de legitimação de uma intervenção humanitária.

A RdP adotada pela ONU não incorporou alguns dos elementos mais inovadores (e controvertidos) propostos pela ICISS (2001), incluindo as limitações sobre o uso do veto pelos membros permanentes do CS e a possibilidade de intervenção unilateral sem aprovação prévia do CS. A evolução subsequente da RdP dentro da ONU confirma essa observação.

Ao invés de acolher os critérios genéricos da ICISS (2001) como "perda de vida em grande escala" (inclusive por desastres ambientais), "situações que choquem a consciência", a versão recebida pela ONU engloba quatro casos *a priori* bastante específicos.

As diferenças listadas acima mostram que a recepção da RdP pela ONU somente foi possível mediante alterações substanciais à concepção original, em especial sobre o papel do CS em relação ao uso da força e na rejeição dos critérios genéricos da ICISS. Tais alterações buscaram reduzir as incertezas causadas pela possibilidade de uma ação militar unilateral e da eventual utilização escusa da RdP.

Todavia, não se deve comemorar a RdP recebida e alterada pela ONU e considerar os problemas da doutrina original como superados. Na realidade, as alterações feitas pela ONU, em especial as duas mencionadas no parágrafo anterior, deslocam os problemas para um outro nível.

Considere-se a questão da suposta "objetividade" da RdP adotada pela ONU, que delimita a aplicação da RdP aos casos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (UN WORLD SUMMIT OUTCOME, 2005, §139). O estabelecimento dessas quatro hipóteses certamente aparenta ser mais objetiva, pois restringe a interpretação ampla que poderia ser dada às expressões

"perda de vida em grande escala" e "situações que choquem a consciência" utilizadas pela ICISS (2001).

Além disso, essas hipóteses excluem necessariamente a possibilidade de invocação da RdP para justificar uma ação militar em casos de catástrofes que não tenham origem humana, algo defendido pela ICISS (2001). Contudo, a pretensão de objetividade se desfaz assim que se começa a considerar se determinado caso pode ser encaixado em alguma das quatro hipóteses elencadas pela ONU.

Tome-se como exemplo a pergunta "O que constitui genocídio?". Obviamente, esta pergunta pode ser respondida com base no art. 1º da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948) e/ou no art 6º do Estatuto de Roma (2002)²¹⁵. Porém, ainda assim é necessário que se concorde que determinada situação possa ser encaixada em algum dos referidos artigos e, portanto, ser classificada como genocídio. Como visto no caso de Ruanda, a caracterização de um genocídio está longe de ser simples e inquestionável.

²¹⁵ Artigo 6º-Crime de Genocídio

Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "genocídio", qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal:

- a) Homicídio de membros do grupo;
- b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial;
- d) Imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo;
- e) Transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo.

Igualmente, a questão do cometimento de crimes contra a humanidade também não é tão simples de determinar, mesmo que haja um rol de crimes contra humanidade no artigo 7º do Estatuto de Roma²¹⁶

²¹⁶ Artigo 7º Crimes contra a Humanidade

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

- a) Homicídio;
- b) Extermínio;
- c) Escravidão;
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;
- f) Tortura;
- g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;
- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;
- j) Crime de *apartheid*;
- k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

2. Para efeitos do parágrafo 1º:

- a) Por "ataque contra uma população civil" entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política;
- b) O "extermínio" compreende a sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição de uma parte da população;

[...]

- g) Por "perseguição" entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa;

[...]

(2002), ainda assim seria necessário um exercício de interpretação contextual para determinar se uma violação específica poderia ser classificada como crime contra a humanidade.

Apenas para citar um exemplo tratado nesta tese, o próprio CS parece ter utilizado de uma interpretação analógica ao considerar que a repressão aos manifestantes na Líbia *pode[ria]* ser considerada *como* um crime contra a humanidade (CS, 2011b, §06; 2011d, §07).

Ainda sobre o caso líbio, é possível afirmar que nem todos os Estados estavam inteiramente preocupados apenas com o tratamento violento dispensado aos manifestantes pelo governo líbio.

A declaração britânica, por exemplo, em apoio às sanções estabelecidas na resolução 1973 (2011a) deixava clara não só a preocupação humanitária: "O objetivo central da resolução é claro: acabar com a violência, para proteger os civis e permitir que o povo da Líbia determine o seu próprio futuro, livre da tirania do regime de Al-Qadhafi"²¹⁷ (CS, 2011c, p. 03. Tradução livre).

A utilização de um critério "objetivo" no caso líbio não impediu que motivos outros fornecessem as "razões" para considerar a repressão às manifestações como crimes contra a humanidade.

De maneira mais ampla, deve ser ressaltado que o estabelecimento dessas quatro hipóteses não significa necessariamente que haverá sempre alguma ação concertada internacional.

O impasse em situação semelhante na Síria, que prossegue no momento da elaboração deste item, é um exemplo de que a existência de um argumento que possa justificar legalmente uma ação militar de caráter humanitário não leva necessariamente à sua realização.

Nota-se que a busca por critérios "absolutos" que possam guiar o empreendimento de intervenções humanitárias necessita na verdade de uma avaliação contextual, de modo a determinar se um dado caso pode ser encaixado no critério supostamente absoluto.

i) Por "desaparecimento forçado de pessoas" entende-se a detenção, a prisão ou o seqüestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo.

²¹⁷ The central purpose of the resolution is clear: to end the violence, to protect civilians and to allow the people of Libya to determine their own future, free from the tyranny of the Al-Qadhafi regime

Isto significa que essa avaliação contextual abre a porta da discricionariedade, cuja razão fundamenta do estabelecimento dos critérios absolutos e objetivos era o de justamente mantê-la fechada (KOSKENNIEMI, 2005, p. 593).

Este é um grande desafio que permeia e continuará a permear a aplicação da RdP no âmbito da ONU.

De fato, mesmo com o novo vocabulário criado para expressar a RdP, as questões levantadas durante a década de 1990 (*e.g.*, qual é a natureza da violação, se deve haver uma ação militar) ainda persistem. O que mudou foi o vocabulário utilizado para tratar das mesmas questões, vocabulário este consolidado pela RdP.

Porém, a própria forma pela qual as questões acima são enfrentadas e justificadas legalmente mostra que existe uma nova forma de fundamentar as ações que os Estados desejam tomar.

O problema passa a ser como o Estado deve exercitar a sua "soberania responsável" e o que a Sociedade Internacional deve fazer caso o Estado não a exerça.

4.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS: A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER COMO NOVO VIÉS ESTRUTURAL

A incorporação gradativa da RdP pela ONU e pelo CS possibilitou que as questões que impediram ou retardaram o empreendimento de intervenções militares na década de 1990 (em especial o embate entre a necessidade de intervir e o respeito à soberania) fossem abordadas a partir desse novo prisma. Isso permitiu que os casos atuais e futuros de violações de direitos humanos passem a ser considerados sob esse viés, aplicando-se a RdP incorporada pela ONU.

Em linhas gerais notou-se que a aceitação da RdP pelos Estados somente foi possível mediante a introdução das alterações feitas pela ONU, que, conforme visto neste capítulo, retirou os aspectos polêmicos da responsabilidade de reagir defendidos pela ICISS (2001), atribuiu maior atenção aos aspectos preventivos da doutrina e retirou o papel central que a intervenção militar ocupava na RdP original.

Além disso, a reafirmação do papel primordial dos Estados em proteger as próprias populações e a necessidade incontornável de uma autorização prévia do CS para uma intervenção militar sob o terceiro pilar, serviram para conciliar as demandas da RdP com a normativa da Carta e, em especial com a prática do CS, pois este tem exercido um papel fundamental na criação de novos padrões de comportamento e na

criação ou consolidação de novas normas, já que “as declarações e ações do CS têm contribuído para o desenvolvimento das ideias de segurança humana, e também a Responsabilidade de Proteger.”²¹⁸ (LOWE et al., 2008, p. 54. Tradução livre)

Assim, a RdP aparece como um novo viés estrutural, pois permite que as violações atuais e futuras possam ser consideradas sob um conjunto comum de pressupostos, limitando as possibilidades de criação de argumentos que desconsiderem a proteção humana.

Todavia, a RdP não "resolve" um eventual impasse sobre a materialização ou não das intervenções militares nas situações em que se verifiquem as quatro hipóteses elencadas pela ONU, mas tão somente fornece um novo vocabulário para os sujeitos - em especial os Estados - articularem os seus interesses com um argumento que foi aceito como norma emergente.

Ao aplicar a afirmação acima ao atual viés estrutural, nota-se que esse impasse desloca o foco da argumentação legal sobre como aplicar o texto da Carta para as convicções dos Estados acerca da qualificação de determinada situação e como devem agir, caso desejem agir. O que é considerado como violação ou que esteja albergado dentro da quatro hipóteses ainda continua sendo objeto de interpretação e de debate.

Apesar desta questão não ser nova, o que se depreende da sua persistência é a incapacidade da RdP em resolver um dos principais problemas a que se propôs: fornecer um quadro interpretativo claro para a tomada de ações nos casos de violações de Direitos Humanos.

O que se percebe com o novo viés baseado na RdP adotada pela ONU é a aceitação tácita do uso *ad hoc* da força militar para fins humanitários como uma *possibilidade* e algo que não anularia a não intervenção em todos os casos, mas que, tampouco, poderia forçar o CS a autorizar uma intervenção humanitária.

Percebe-se nessa manobra uma estratégia legal para lidar com casos pontuais ao mesmo tempo em que se mantém a normativa pós-*Nomos*, formalmente protegida contra eventuais "precedentes" ou tentativas de esvaziamento (KOSKENNIEMI, 2005, p. 501)

Entende-se que tal estratégia seja legal, por ter sido criada pela prática institucional do CS. Tal prática institucional visa lidar com as lacunas que foram sendo percebidas à medida que a ONU se depara com situações não previstas originalmente pela Carta.

²¹⁸ The Council's statements and actions have contributed to the development of the ideas of human security, and also the Responsibility to Protect.

Dentro da terminologia utilizada por Schmitt pode-se considerar a prática institucional como um indício de uma orientação jurídica voltada para uma ordem concreta (SCHMITT, 1934/1996, p. 49). Assim, a proeminência textual da Carta tem cedido terreno para a prática institucional do CS. Isto não quer dizer que essa estratégia sutil (certamente mais sutil do que uma mudança da normativa da Carta) e informal não seja significativa.

Ao contrário, o que se observa é uma evolução discursiva e legal sobre os significados dos princípios da não intervenção e da proibição do uso da força, uma espécie de atualização dos princípios, retirando destes um caráter praticamente absoluto e passando a admitir situações em que tais princípios não predominariam.

Como afirmado anteriormente, se uma indeterminação permanece, esta não se dá mais sobre as possibilidades de atuar legalmente fora do sistema provido pela Carta e aplicado pelo CS, mas sim como aplicar a RdP incorporada pela ONU. Portanto, a indeterminação do Direito Internacional relacionada ao tema desta tese assume uma nova configuração.

Isto significa que a indeterminação prosseguirá, de modo que as opções continuarão abertas na eventualidade de uma atuação do CS. Assim, o caminho continua em aberto a novos aperfeiçoamentos e falhas. Novas “Somálias”, “Ruandas” e “Líbias” continuarão a delinear a atuação futura do CS e dos Estados no combate às violações graves de Direitos Humanos nos anos futuros.

Logo, o atual viés estrutural baseado na RdP incorporada pela ONU não significa uma mudança revolucionária na regulação do uso da força pelo Direito Internacional, mas antes o resultado de uma modificação gradativa do viés estrutural original que engloba aquilo que pode ser falado acerca do uso da força para fins humanitários.

Passou-se da possibilidade de uma interpretação literal, abstrata e apriorística para um foco nos casos, fundamentados nos embates discursivos que ocorrem e que ocorrerão no âmbito do CS quando atuar nas situações de violações graves de Direitos Humanos.

CONCLUSÕES

Após a aplicação das teorias e conceitos apresentados no segundo capítulo aos argumentos tratados nos capítulos terceiro e quarto, cumpre apresentar de forma sintética as principais questões abordadas e as conclusões alcançadas.

O segundo capítulo estabeleceu as bases teóricas e os conceitos a serem utilizados em uma análise baseada nos estudos dos argumentos justificadores da intervenção humanitária dentro e fora do CS. Esses argumentos foram agrupados em quatro grandes categorias e tratados nos capítulos subsequentes de forma cronológica.

O capítulo seguinte tratou de averiguar o impacto de três das quatro categorias identificadas, quais sejam: *i.* autorização implícita e interpretação extensiva das resoluções do CS; *ii.* violações internas de Direitos Humanos como ameaça à paz e segurança internacionais e; *iii.* intervenção humanitária unilateral.

Ao longo do terceiro capítulo foi possível perceber um padrão errático de atuação do CS: da "autorização implícita" dada à *Operation Provide Comfort* a intervenção na Somália - que mostraram uma ampla disposição do CS em intervir ou em assentir a uma intervenção em andamento - para a apatia do caso ruandês em que se verificou uma demonstração clara dos limites da atuação do CS quando seus membros não chegam a um acordo em relação a qualificação do caso e sobre as medidas deveriam ser tomadas.

Essa atuação errática e *ad-hoc* do CS evidenciou um dilema entre permitir medidas para colocar fim as violações graves dos Direitos Humanos que não estivessem em consonância à disposição textual da Carta ou assumir uma postura passiva, de modo a respeitar a normativa textual da Carta enquanto as violações graves seriam cometidas impunemente.

Uma solução para o dilema exposto acima foi a intervenção unilateral no Kosovo, em 1999. A referida intervenção não contou com qualquer autorização do CS e motivou a busca por alternativas "objetivas" que pudessem ser contrapostas à atuação aparentemente arbitrária do CS.

A resolução desse dilema foi objeto de análise do último capítulo, que tratou especificamente da RdP.

Em 2001 a ICISS tentou resolver esse dilema, ao apresentar a primeira versão da RdP. A versão original redefiniu o significado da soberania como uma responsabilidade que deveria ser exercida em prol

da proteção da população e que poderia ser transferida para a Sociedade Internacional caso o Estado estivesse indisposto ou incapaz de exercer a própria responsabilidade, além de ter estabelecido uma série de critérios pretensamente objetivos para orientar eventuais ações militares sob a égide da responsabilidade de reagir.

Todavia, verificou-se uma série de motivos que impediram que a RdP original fosse recepcionada pelos Estados. Dentre as razões que motivaram a rejeição da RdP pelos Estados estão as controvérsias sobre a própria natureza da RdP, o apelo militarista da doutrina original e o deslocamento da legalidade da RdP para um debate que tende a ser moralista e excessivamente subjetivo.

De qualquer forma, a RdP passou a ganhar espaço dentro da ONU mediante a introdução de modificações significativas à doutrina original, em especial no papel primordial dado à prevenção e às medidas não coercitivas. A RdP passou a ser objeto de relatórios dos SGs Kofi Annan e Ban Ki-Moon (que tem publicado relatórios anuais sobre o tema), que buscaram detalhar diferentes aspectos operacionais da RdP dentro da ONU, além de ser constantemente mencionada pelo CS em pelo menos cinquenta resoluções.

Porém, ainda que conte com uma aceitação crescente, o primeiro caso de intervenção militar sob a justificativa da RdP mostrou os limites do consenso até então alcançado. A atuação no caso líbio, em 2011, mostrou que o uso da força militar continuou objeto de discórdia no âmbito do CS.

Além disso, o precário consenso alcançado para autorizar a implementação de uma ZEA em território líbio e as ações da OTAN durante a *Operation Unified Protector* - que excederam claramente o mandato concedido pelo CS -, tornam o caso líbio como um início controvertido da aplicação da RdP a situações concretas.

Após a análise realizadas nos capítulos da tese, é possível determinar que houve uma alteração do viés original, de modo a acomodar as demandas tratadas a partir de 1990. A partir da síntese feita acima, chegou-se às seguintes conclusões:

1. O Direito Internacional tem como característica essencial a indeterminação relativa do seu conteúdo, permitindo, a princípio, a criação de infinitos argumentos justificadores de condutas;
2. Porém, existem vieses estruturais que limitam as possibilidades de criação de argumentos legais justificadores de condutas;
3. Estes vieses podem indicar: *a.* a especialização do funcionamento de determinada ordem, ou; *b.* um novo consenso sobre o significado de uma norma ou conjunto normativo;

4. Existe na regulação do uso da força uma ordem de orientação normativista e descendente, baseada na Carta. Esta ordem está fundada nos princípios da não intervenção e da proibição da ameaça ou do uso da força, que também possuem natureza costumeira e convencional;

5. Todavia, tanto a prática institucional do CS como as violações à regulação em questão mostram tentativas de se criar padrões de comportamento que estão fora da regulação textual da Carta. Da prática institucional do CS e das violações resultaram diversas intervenções militares que, na melhor das hipóteses, não estão de estrito acordo com os princípios ou com os demais dispositivos da Carta.

6. Portanto, verifica-se a uma transformação da regulação do uso da força, evidenciada pela existência em um novo viés, advindo de práticas institucionais e desvios da regulação textual da Carta.

Para evidenciar essa alteração, será apresentado novamente o viés estrutural da qual esta tese partiu, que possui as seguintes características:

i. textual e descendente, pois o foco estava na interpretação do texto da Carta e na aplicação desta pela ONU e pelos Estados, a fim de evitar novas guerras;

ii. a Carta parte dos pressupostos da soberania estatal e delimitação da guerra, que são herança do primeiro *Nomos* da Terra;

iii. proíbe do uso da força, exceto em legítima defesa. Porém, os arts. 2(7) e 42 da Carta deixaram a porta aberta para uma atuação do CS, limitada formalmente apenas ao respeito dos Princípios e Propósitos da Carta;

iv. o uso da força militar com o objetivo de por fim a violações de Direitos Humanos sequer havia sido considerada pela Carta;

Assim, o viés inicial impediu ou, na melhor das hipóteses, dificultou, uma atuação do CS que pudesse considerar uma intervenção militar em Estados que cometessem ou tolerassem violações de Direitos Humanos.

Já o novo viés estrutural possibilita a discussão e a eventual ação militar nos casos de violações de Direitos Humanos, possuindo as características descritas abaixo:

i. textual, institucional (baseado primordialmente na prática do CS) e ascendente, pois o foco passou a ser a atuação do CS a partir das violações cometidas e/ou permitidas pelos Estados.

- ii.* Utilização recorrente da porta aberta deixada pelos arts. 2(7) e 42 da Carta, algo que pôde ser observado ao longo das situações tratadas pelo CS e apresentados nesta tese;
- iii.* relativiza os pressupostos da soberania estatal e da proibição do uso da força nos casos de violações graves de Direitos Humanos. Posteriormente, consolidou o entendimento de que esses pressupostos seriam relativizados nos casos de cometimento de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade;
- iv.* A RdP e, especificamente, a intervenção humanitária, foram recebidas pela prática institucional do CS e apoiadas por diversos relatórios emitidos pelos SGs, não tendo havido qualquer alteração textual na Carta que a permita;
- v.* Permite que os casos de violações, notadamente os casos de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, sejam considerados pelo CS. Todavia, não há garantia de que o CS irá autorizar uma intervenção humanitária, ainda que reconheça a incidência dessas hipóteses em uma situação concreta.

Diante disso, reconhece-se como válida a hipótese estabelecida inicialmente de que houve uma transformação da regulação do uso da força, baseado em um novo viés estrutural, observável nos argumentos apresentados nesta tese nos casos de intervenção humanitária e nos documentos oficiais da ONU.

REFERÊNCIAS

LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ÁVILA, Luiz Augusto Lima de. **Lógica jurídica**: uma análise linguística das regras de predicação e indeterminação de conceitos jurídicos. Belo Horizonte: Arraes. 2013. 258p.

BETTATI, Mario. **O direito de ingerência**: mutação da ordem internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 352 p. Tradução de Ana Faria.

BERDAL, Mats. The Security Council and Peacekeeping. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and war**: the evolution of thought and practice since 1945. New York: Oxford University, 2008. págs. 175-204.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República**: Livro Primeiro. São Paulo: Ícone, 2011. 329 p. (Fundamentos do Direito). Tradução, Introdução e Notas: José Carlos Orsi Morel.

BROWN, Lieutenant Colonel Ronald J.. **Humanitarian Operations in Northern Iraq, 1991 WITH MARINES IN OPERATION PROVIDE COMFORT**. Washington, D.C: History And Museums Division Headquarters, U.S. Marine Corps, 1995. 194 p.

BROWNLIE, Ian. **Principles of public international law**. 6. ed. New York: Oxford University, 2003. 742 p.

BUCHANAN, Allen. Reforming international law of humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention**: ethical, legal and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. pgs. 130-174

BULL, Hedley. **The anarchical society**: a study of order in world politics. 3. ed. New York: Columbia University. 2002. 329 p

BUZAN, Barry; HENSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: UNESP. 2012 576p.

BYERS, Michael. **A lei da guerra**: direito internacional e conflito armado. Tradução de Clóvis Marques Rio de Janeiro: Record. 2007. 263 p.

_____. CHESTERMAN, Simon. Changing the rules about rules?: unilateral humanitarian intervention and the future of international law. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (Comps.). **Humanitarian Intervention**: ethical, legal and political dilemmas. New York: Cambridge University, 2004. p. 177-203.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. uma introdução ao estudo das relações internacionais. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.. 305 p.

COCKAYNE, James; MALONE, David M.. The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **The UN Security Council and war**: The evolution of thought and practice since 1945. New York: Oxford University, 2008. p. 384-405.

COSTA PINTO, Paulo Edvandro da. **Intervenção humanitária**: discurso ou norma internacional? 2016. Arraes: Belo Horizonte. 154 p.

CROCE, Mariano. Does legal institutionalism rule out legal pluralism?: Schmitt's institutional theory and the problem of the concrete order. **Utrecht Law Review**, Utrecht, v. 7, n. 2, p.42-61, 2011.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 22 ed. São Paulo: Perspectiva, 2009. Tradução: Gilson César Cardoso de Souza. 174 p

FRANCK, Thomas M. **Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks**. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.

_____. Interpretation and change in the law of humanitarian intervention. in: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. pgs. 204-231

GODOY JÚNIOR, Carlos Augusto. Implementing R2P: A Vision For How Military Force Might Be Applied. In: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. **Implementing the R2P: new directions for international peace and security?**. Igarapé Institute; Norwegian Embassy: Brasília: 2013. pgs. 41-46

GRAY, Christine. The Charter limitations on the use of force: theory and practice. In: LOWE, Vaughan et al. (Comps.). **The UN Security Council and war: The evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University. págs. 86-98

GREENSTOCK, Jeremy. The Security Council in the Post-Cold War World In: . In: LOWE, Vaughan et al. (Comps.). **The UN Security Council and war: The evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University. pgs. 248-263

GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HART, H.L.A.. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian. 2011. 348p.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva. 1997. 455 p. Tradução de M.H.C. Côrtes.

HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (Eds.). **Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas**. New York: Cambridge University, 2008. 350 p.

HURREL, Andrew. **On global order: power, values and the constitution of international society**. New York: Oxford University. 2007. 354 p.

KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo. Companhia das Letras 2006. 543 p.

KELSEN, Hans. **Princípios do direito internacional**.. Ijuí: Unijuí, 2010. (Clássicos do Direito Internacional). Tradução de Gilmar Antonio Bedin e Ulrich Dressel

_____. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 427 p. Tradução de João Baptista Machado.

KOSKENNIEMI, Martti. **From apology to utopia: The structure of international legal argument**. New York: Cambridge University, 2005. 683 p.

_____. Out of Europe: Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the turn to “international relations”. In: KOSKENNIEMI, Martti. **The Gentle Civilizer of Nations: Rise and Fall of International Law 1870-1960**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Cap. 6. p. 413-509. (Hersch Lauterpracht Memorial Lectures)

_____. **The politics of international law**. Portland: Hart, 2011.

KRIPPENDORF, Klaus. **Content Analysis: an introduction to its methodology**. Thousand Oaks: SAGE. 2004. 422 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia de trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório e trabalhos científicos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198 p

LOWE, Vaughan et al.: Introduction. In: In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.) **The United Security Council and war: The evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 1-60.

MACMILLAN, Margaret. Paz em Paris, 1919: a Conferência de Paris e seu mister para encerrar a Grande Guerra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. 639 p. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida.

MORRIS, Nicholas. Humanitarian Intervention in the Balkans. In: WELSH, Jennifer M. (Comp.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. New York: Oxford University, 2004. p. 98-119

PEREIRA, Ana Cristina Paulo; CITTADINO, Rodrigo Cerveira. **A responsabilidade de proteger no direito internacional público: a intervenção militar como último recurso**. 2015. Arraes: Belo Horizonte. 182p.

RAYMOND, col. Dwight. Responsibility to protect and the military in: HAMMAN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. **Implementing the R2P: new directions for international peace and security?**. Igarapé Institute; Norwegian Embassy: Brasília: 2013. pgs. 24-32

ROBERTS, Sir Adam. The United Nations and Humanitarian Intervention. In: WELSH, Jennifer M. (Comp.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. New York: Oxford University, 2004. p. 71-87

RUDD, Gordon W. **Humanitarian Intervention: Assisting the Iraqi Kurds in Operation PROVIDE COMFORT**, 1991. 2004. Department of the Army. Washington, D.C.. 294 p.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política: quatro capítulos sobre a doutrina da soberania**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 168 p. (Coleção Del Rey Internacional). Tradução de Elise Antoniuk. Coordenação e supervisão de Luiz Moreira.

_____. **O conceito do Político/ teoria do Partisan**. - Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 243 p. (Coleção Del Rey Internacional). Coordenação e Supervisão de Luiz Moreira; tradução de Geraldo de Carvalho

_____. **On the three types of juristic thought**. Westport: Greenwood, 1998. 136 p. (Contributions in Political Science). Tradução de Joseph W. Bendersky.

_____. **The Leviathan in the state theory of Thomas Hobbes: meaning and failure of a political symbol**. Westport: Greenwood, 1996. 139 p. (Global perspectives in history and politics). Prefácio e introdução por George Schwab; Tradução de George Schwab e Ema Hilfstein.

_____. **The Nomos of The Earth in the international law of the jus publicum Europaeum.** New York: Telos, 2006. 372 p. Traduzido e anotado por G.L. Ulmen.

STROMSETH, Jane. Rethinking humanitarian intervention: the case of incremental change. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas.** Cambridge: Cambridge University. 2004. pgs. 232-271

TESÓN, Fernando. The liberal case for humanitarian intervention. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas.** Cambridge: Cambridge University. 2004. pgs. 93-129

WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos.** São Paulo: Martins Fontes. 2003. 578p.

WEISS, Thomas G.. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action.** Cambridge: Polity Press, 2007. 176 p.

WELSH, Jennifer M.. The Security Council and Humanitarian Intervention. In: LOWE, Vaughan et al. (Comp.). **The UN Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945.** New York: Oxford University, 2008. pgs. 535-562.

WIGHT, Martin. **A política do poder.** Brasília, São Paulo: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, 2002. 329 p

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Tractatus Logico-Philosophicus.** São Paulo: Universidade de São Paulo. 2010. 295p.. Tradução, apresentação e estudo introdutório de Luiz Henrique Lopes dos Santos.

_____. **Investigações Filosóficas**. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: São Francisco. 2013. 350p, (Coleção Pensamento Humano).

VENZKE, Ingo **How interpretation makes international law: on semantic changes and normative twists**. Oxford. Oxford University. 2012. 320 p.

YIN, Robert K.. **Case Study Research**. 4. ed. Los Angeles: Sage, 2009. 219 p. Applied social research methods series.

ZAUM, Dominik. The Security Council, the General Assembly, and war: the uniting for peace resolution. In: LOWE, Vaughan et al. **The UN Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University, 2008. p. 154-173

ARTIGOS

ADAMS, Simon. **Libya and the Responsibility to Protect**. 2012. New York. Global Centre for the Responsibility to Protect Occasional Paper Series No. 3,.

BACHMAN, Jeffrey. R2P's "Ulterior Motive Exemption" and the Failure to Protect in Libya. **Politics and Governance**. 2015v. 03. n. 04. p. 56-67

BELLAMY, Alex J.. Whither the responsibility to protect?: Humanitarian intervention and the 2005 World Summit. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 20, n. 2, p.1-25, 01 jun. 2006.

_____. The Responsibility to Protect and the problem of military intervention. In: **International Affairs**, vol. 84 n. 4, 2008, pp. 615-639.

_____. Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 03, p.263-269, 1 jan. 2011.

BYERS, Michael. Letting the exception prove the rule. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 17, n. 1, abr. 2003. Disponível em: <http://vlex.com/vid/letting-the-exception-prove-rule-53214923> . Acesso em 01 ago. 2011

CRITCHLOW, George A..Stopping genocide through international agreement when the Security Council fails to act. **Georgetown Journal of International Law**. Disponível em: http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?rs=WLW9.02&ss=CNT&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&origin=Search&sv=Split&cfid=1&fn=_top&cxt=RL&n=6&sskey=CLID_SSSA9246034422173&mt=WestlawInternational&eq=search&method=TNC&query=%22HUMANITARIAN+INTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB7640024122173 . Acesso em 23 set. 09

CROCE, Mariano. Does legal institutionalism rule out legal pluralism?: Schmitt's institutional theory and the problem of the concrete order. **Utrecht Law Review**, Utrecht, v. 07, n. 02, p.42-61, 2011.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, Tampa, v. 06, n. 81, p.99-114, Nov./Dez. 2002.

FOCARELLI, Carlo. The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine. **Journal of Conflict & Security Law**, Summer, 2008. Oxford.

Disponível em:

[http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?vr=2.0&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&sskey=CLID_SSSA16899542920134&cxt=RL&fmqv=c&rlti=1&ss=CNT&rs=WLW9.03&eq=search&n=34&rltdb=CLID_DB83435202920134&db=INT-TP&cnt=DOC&fn=top&sv=Split&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&scxt=WL&cfid=1&rlt=CLID_QRYRLT54383572920134&srch=TRUE&origin=Search&mt=Westlaw&service=Search&query=%22HUMANITARIAN+INTERVENTION%22+%26+DA\(AFT+31%2f12%2f2007\)&method=TNC](http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?vr=2.0&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&sskey=CLID_SSSA16899542920134&cxt=RL&fmqv=c&rlti=1&ss=CNT&rs=WLW9.03&eq=search&n=34&rltdb=CLID_DB83435202920134&db=INT-TP&cnt=DOC&fn=top&sv=Split&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&scxt=WL&cfid=1&rlt=CLID_QRYRLT54383572920134&srch=TRUE&origin=Search&mt=Westlaw&service=Search&query=%22HUMANITARIAN+INTERVENTION%22+%26+DA(AFT+31%2f12%2f2007)&method=TNC) Acesso: 22 abril 2009

GALLANT, Judy A. Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order. **American University International Law Review** 07, no. 04 (1992): 881-920.

HENKIN, Louis. Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention". **The American Journal of International Law**, v. 93, n. 04, pgs. 824-828, out. 1999.

HILPOD, Peter. Agora Kosovo: The Kosovo case and international law: looking for applicable theories. **Chinese Journal of International Law**. Oxford University. Disponível em:

http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?rs=WLW9.02&ss=CNT&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&origin=Search&sv=Split&cfid=1&fn=top&cxt=RL&n=3&sskey=CLID_SSSA9246034422173&mt=WestlawInternational&eq=search&method=TNC&query=%22HUMANITARIAN+INTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB764002412217. Acesso em 17 mar. 09.

_____. Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas. **Journal Of Conflict & Security Law**, Oxford, v. 17, n. 01, p.49-79, 20 mar. 2012.

JOVANOVIĆ, Miodrag A. . Responsibility to Protect and the International Rule of Law. 2015. **Chinese Journal of International Law**, p. 757–776

KENKEL, Kai Michael; STEFAN, Cristina G. **Brazil and the Responsibility while Protecting Initiative**: norms and the timing of diplomatic suport. 2016. *Global Governance*. v. 22. p. 41-58

KOSKENNIEMI, Martti. The Police in the Temple: Order, Justice and the UN: A dialectical view. **European Journal Of International Law**, Firenze, v. 6, n. 1, p.325-348, 1995. Disponível em: <http://www.ejil.org/issue.php?issue=59> . Acesso em 03 nov. 2015

_____. International Law as Political Theology: How to Read Nomos der Erde? **Constellations**, Malden v. 11, n. 04., p. 492-511. 2004.

_____. 'The Lady Doth Protest Too Much': Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. **Modern Law Review**, London, v. 65, n. 2, p.159-175, 01 mar. 2002. Acesso 24 jun. 2012

_____. LEÏNO, Paivi. Fragmentation of international law: postmodern anxieties? **Leiden Journal Of International Law**, Leiden, n. 15, p.553-579, 2002

KREIDE, Regina. Preventing Military Humanitarian Intervention? John Rawls and Jurgen Harbemas on a Just Global Order. **German Law Journal**. Disponível em:

http://web2.westlaw.com/result/result.aspx?rs=WLW9.02&ss=CNT&rp=%2fsearch%2fdefault.wl&origin=Search&sv=Split&cfid=1&fn=_top&cxt=RL&n=9&sskey=CLID_SSSA9246034422173&mt=WestlawInternational&eq=search&method=TNC&query=%22HUMANITARIAN+INTERVENTION%22&srch=TRUE&effdate=1%2f1%2f0001+12%3a00%3a00+AM&db=INT-TP&rlti=1&vr=2.0&fmqv=c&service=Search&cnt=DOC&scxt=WL&rlt=CLID_QRYRLT6231954422173&rltdb=CLID_DB7640024122173 .

Acesso: 23 março 2009

MEUTER, Günter. Carl Schmitts „nomos basileus“ oder: der Wille des Führers ist Gesetz . München. - Neubiberg. 2000. **IfS-Werkstatt; 5**. Institut für Staatswissenschaften, Universität der Bundeswehr

PATTISON, James. The ethics of diplomatic criticism: The Responsibility to Protect, Just War Theory and Presumptive Last Resort. . **European Journal of International Relations**. 2015, V. 21 n. 4. p. 935–957

ROACH, Steve C. Decisionism and Humanitarian Intervention: Reinterpreting Carl Schmitt and the Global Political Order. **Alternatives: Global, Local, Political**, Vol. 30, No. 4. 2005. p. 443-460

STAHN, Carsten Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? **The American Journal of International Law**, Vol. 101, No. 1 (Jan., 2007), pp. 99-120

STEMLER, Steve. An overview of content analysis. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, v. 7 n. 17. 2001. Disponível em: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=7&n=17> . Acesso em: 21 dez. 2014

TESCHKE, Benno Gerhard. Fatal attraction: a critique of Carl Schmitt's international political and legal theory. **International Theory**, v. 03, n° 02, pgs. 179-227 , June 2011. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S175297191100011X . Acesso: 25 ago. 2016

THAKUR, Ramesh. Libya and the responsibility to protect: Between opportunistic humanitarianism and value-free pragmatism. **Institute For Security Studies Situation Report**, Pretoria, p.01-06, 06 mar. 2012.

VERDROSS, Alfred. *Jus dispositivum* and *jus cogens* in international law. **American Journal of International Law**. Washington, D.C.. n. 55. vol. 60. 1966

WALLING, Carrie Booth. Human Rights Norms, State Sovereignty, and Humanitarian Intervention in: **Human Rights Quarterly** volume 37, n 2, maio 2015. pp. 383-413

WAXMAN, Matthew C.. Regulating resort to force: Form and substance of the UN Charter regime. **European Journal Of International Law**, Firenze, v. 24, n. 1, p.151-189, 2013.

WEISS, Thomas G. RtoP Alive and Well after Libya. In: **Ethics & International Affairs**, vol. 25 n. 03, 2011, pp. 287-292.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting coercion and controversy back into RtoP. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 25, n. 3, p.255-262, 2011

WEISSMAN, Fabrice. “Not In Our Name”: Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the “Responsibility to Protect. **Criminal Justice Ethics**. Vol. 29, No. 2. 2010, p. 194-207

WERNER, Wouter G.. The changing face of enmity: Carl Schmitt's international theory and the evolution of the legal concept of war. **International Theory**, Cambridge, v. 02, n. 03, p.351-380, nov. 2010.

WHITE Marilyn Domas; MARSH Emily E. Content Analysis: A Flexible Methodology. **Library Trends**, v. 55, n. 01, 2006. University of Illinois. Chicago p. 22-45

DISSERTAÇÕES E TESES

BENDRA, Imane. **The Responsibility to protect Libya: Legality and Legitimacy of NATO intervention**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Graduate School London of Webster University. Londres. 2012

BLACKFORD, William R..**The Responsibility to Protect and International Law: Moral, Legal and Practical Perspectives on Kosovo, Libya, and Syria**. Dissertação (Doutorado em Ciência Política). Portland State University. Portland. 2014

DELGADO, José Manuel Avelino de Pina.**Regulamentação do uso da força no direito internacional e a legalidade das intervenções humanitárias unilaterais**. 2003. 362 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SILVA, Alexandre dos Santos. **A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria**. 2003. 214 f. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança**: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz. 166 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – IRB/FUNAG, Brasília, 2004.

TRATADOS

BRASIL. Decreto nº 13.990, de 13 de janeiro de 1920. **Promulga o Tratado de Paz entre os países aliados, associados e o Brasil de um lado e de outro a Alemanha, assinado em Versailles em 28 de junho de 1919**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D13990.htm.

Acesso: 08 ago. 2016

_____. Decreto nº 24.557, de 3 de Julho de 1934. **Promulga o Tratado de Renúncia à Guerra, concluído e assinado em Paris a 27 de agosto de 1928**. Disponível em:

http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24557&tipo_norma=DEC&data=19340703&link=s . Acesso: 08 ago. 2016

_____. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm .

Acesso: 08 ago. 2016

_____. Decreto Nº 30.822, de 6 de Maio de 1952. **Promulga a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30822-6-maio-1952-339476-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso: 08 ago. 2016

_____. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. **Promulga O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. **Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm . Acesso: 08 ago. 2016

THE CONVENTION ON CLUSTER MUNITIONS, 2008. Disponível em: <http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf#page=1> . Acesso: 12 set. 2016.

MILITARY TECHNICAL AGREEMENT BETWEEN THE INTERNATIONAL SECURITY FORCE (KFOR) AND THE GOVERNMENTS OF THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA AND THE REPUBLIC OF SERBIA; 1999. Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990615_MilitaryTechnicalAgreementKFORYugoslaviaSerbia.pdf . Acesso: 08 jul. 2016.

PEACE AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF RWANDA AND THE RWANDESE PATRIOTIC FRONT. 1993. Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930804_PeaceAgreementRwanda-RwandesePatrioticFront.pdf . Acesso: 08 jul. 2016

RELATÓRIOS

ANISTIA INTERNACIONAL. **The battle for Libya: killings, disappearances and torture.** Londres: Amnesty International Publications, 2011. 192 p

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Fragmentation of international law:** difficulties arising from the expansion and diversification of international law. Report of the study group of the International Law Commission finalized by Martti Koskenniemi. Genebra, 2006. 256 p. Disponível em:
http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682_add1.pdf
 Acesso 05 nov. 11

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect.** Ottawa. 2001. Disponível em:
<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> . Acesso: 29 nov. 2015

THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. **The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned.** New York. 2000. Oxford University Press. Disponível em:
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/6D26FF88119644CFC1256989005CD392-thekosovoreport.pdf> . Acesso: 31 maio 2016

DOCUMENTOS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. **NATO and Libya (Archived)**. 2011. Disponível em:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm Acesso 01 set. 2016

_____. **NATO Press Release (1999) 041**. 1999. Disponível em:
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041e.htm>. Acesso: 22 jan. 2013

_____. **Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats**. Disponível em:
http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf Acesso: 07 set. 2016

_____. **NATO and Libya**, 2015, Disponível em:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm Acesso 01 set. 2016

DOCUMENTOS OFICIAIS DA ONU

UNITED NATIONS. **2005 World Summit Outcome**. 2005. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> . Acesso: 05 jun. 2016

_____. **A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect**, 2015. Disponível em:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/981 . Acesso: 18 set. 2016

_____ **Early warning, assessment and the responsibility to protect**, 2010. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/864 . Acesso: 21 set. 2016

_____ **Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect**. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/947&refer=english/&Lang=E Acesso: 18 set. 2016

_____ **General Assembly Resolution A377/V: Uniting for Peace**. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement> . Acesso 29 nov. 2012

_____ **General Assembly Resolution 2625 (XXV) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> . Acesso em 12 dez. 2015

_____ **General Assembly Resolution 34/22: The Situation in Kampuchea**. 1979. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res22.pdf> . Acesso 20 jul. 2016

_____ **General Assembly Resolution A/63/677: Implementing the responsibility to protect : report of the Secretary-General**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989924d2.html> . Acesso: 29 nov. 2015

_____**In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** 2005. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005 . Acesso: 05 jun. 2016

_____**Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect,** 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/999 . Acesso: 18 set. 2016

_____**Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN during the Genocide in Rwanda.** 1999. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement> . Acesso: 29 nov. 2015

_____**Report of the Secretary-General on Rwanda:** S/1994/565. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/215/13/IMG/N9421513.pdf?OpenElement> . Acesso: 20 jul. 2016

_____**Report of the Secretary-General on Rwanda:** S/1994/640. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/234/12/IMG/N9423412.pdf?OpenElement> . Acesso: 16 jun. 2016.

_____**Report pursuant to resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998):** S/1998/912. 1998. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1998/912 . Acesso: 16 jun. 2016

_____**Report on the Secretary-General's High Level Panel on threats, challenge and change, A More Secure World: Our Shared Responsibility.** 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/>. Acesso: 29 nov. 2015

_____**Responsibility to protect: timely and decisive response**, 2011 .

Disponível em:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/874.

Acesso: 18 set. 2016

_____**Responsibility to protect: State responsibility and prevention**, 2013. Disponível em:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/929 .

Acesso: 18 set. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 2982: Iraq-Kuwait Situation**. 1991. Disponível em:

<http://repository.un.org/handle/11176/55536?show=full> Acesso: 14 jun 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3060**. The situation in Somalia. 1992. Disponível em:

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/53416/S_PV.3060-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y . Acesso 20 jul. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3145: Somalia Situation**, 1992. Disponível em:

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/54946/S_PV.3145-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y Acesso: 14 jun 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3188: Somalia Situation**, 1993. Disponível em:

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50797/S_PV.3188-EN.pdf?sequence=2&isAllowed=y Acesso: 14 jun 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3377:** Ruanda Situation, 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N94/856/51/PDF/N9485651.pdf?OpenElement> Acesso: 14 jun 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3388:** The situation concerning Rwanda; Report of the Secretary-General on the situation in Rwanda (S/1994/640). 1994. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3388 . Acesso: 20 jul. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 3930:** Kosovo (Federal Republic of Yugoslavia). 1998. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3930 . Acesso: 20 jul. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 6486:** Lybia. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6486 . Acesso: 08 ago. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 6490:** Peace and security in Africa — Libya. 2011. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6490 Acesso: 08 ago. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 6491:** Peace and security in Africa — Libya. 2011. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6491 . Acesso: 08 ago. 2016

_____**Security Council Provisional Verbatim 6498:** The situation in Libya. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498 . Acesso: 08 ago. 2016

_____**Security Council Resolution 221.** Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/221%281966%29 . Acesso: 01 jun. 2016

_____**Security Council Resolution 660:** The situation between Iraq and Kuwait. 1990. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/10/IMG/NR057510.pdf?OpenElement> . Acesso: 20 jul. 2016

_____**Security Council Resolution 678:** Iraq-Kuwait. 1990. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)) . Acesso: 29 nov. 2015

_____**Security Council Resolution 688:** Iraq. 1991. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688\(1991\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688(1991)) . Acesso: 29 nov. 2015

_____**Security Council Resolution 733:** Somalia. 1992. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/733(1992))). Acesso: 20 jul. 2016

_____**Security Council Resolution 746:** Somalia. 1992. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/746\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/746(1992))). Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 751:** Somalia [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992))). 1992. Disponível em: . Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 794:** Somalia. 1992e. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992))
). Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 814:** Somalia. 1993b. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814(1993))
). Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 846:** Rwanda. 1993c. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/366/31/IMG/N9336631.pdf?OpenElement> Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 872:** Rwanda. 1993. Disponível em:
[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872\(1993\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/872(1993)) .
 Acesso: 12 dez. 2015

_____**Security Council Resolution 893:** on deployment of the UN Assistance Mission for Rwanda and implementation of the Arusha Peace Agreement. 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/006/79/IMG/N9400679.pdf?OpenElement> .Acesso: 12 dez. 2015

_____**Security Council Resolution 897:** on continuation of the UN Operation in Somalia II and the process of national reconciliation, reconstruction and political settlement in Somalia. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf?OpenElement> . Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 912:** UN Assistance Mission for Rwanda. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/912(1994))
.Acesso 12 dez. 2015

_____**Security Council Resolution 918:** on the expansion of the mandate of the UN Assistance Mission for Rwanda and imposition of an arms embargo on Rwanda. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/218/36/PDF/N9421836.pdf?OpenElement> . Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 925:** on extension of the mandate and deployment of the 2 additional battalions of the UN Assistance Mission for Rwanda and settlement of the conflict in Rwanda. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/244/54/PDF/N9424454.pdf?OpenElement> . Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 929:** on establishment of a temporary multinational operation for humanitarian purposes in Rwanda until the deployment of the expanded UN Assistance Mission for Rwanda. 1994. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement> . Acesso 14 jun 2016

_____**Security Council Resolution 1160:** on the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272). 1998. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement> . Acesso 20 jul. 2016

_____**Security Council Resolution 1199:** on the situation in Kosovo (FRY). 1998. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement> . Acesso 14 jun 2016

_____ **Security Council Resolution 1203:** on the situation in Kosovo 1998. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/321/21/PDF/N9832121.pdf?OpenElement>. Acesso 14 jun 2016

_____ **Security Council Resolution 1244:** on the situation in Kosovo 1999. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>. Acesso 14 jun 2016

_____ **Security Council Resolution 1674:** Protection of Civilians in Armed Conflicts. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)). 2011. Acesso: 29 dez. 2015

_____ **Security Council Resolution 1970:** Peace and Security in Africa. 2011. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)). Acesso: 29 dez. 2015

_____ **Security Council Resolution 1973:** Libya. 2011a. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)). Acesso: 29 dez. 2015

_____ **Security Council Resolution 2009:** Libya: 2011. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009%20%282011%29 .Acesso: 08 ago. 2016

_____ **Security Council Resolution 2139:** Syria. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2139(2014)) .Acesso: 25 ago. 2016

_____ **Security Council Resolution 2211:** Democratic Republic of Congo. Disponível em:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2211\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2211(2015)) .Acesso: 25 ago. 2016

_____ **Security Council Resolution 2304:** Reports of the Secretary-General on the Sudan and South Sudan: 2016. Disponível em:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2304\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2304(2016)) .Acesso: 25 ago. 2016

_____ **The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect.** Disponível em:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877 . Acesso: 21 set. 2016.

_____ **United Nations Assistance Mission for Rwanda:** Background. 2001. Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirFT.htm> . Acesso: 20 jan. 2016

_____ **United Nations Assistance Mission for Rwanda:** facts and figures: 2001. Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirF.htm> . Acesso: 20 jan. 2016

_____ **United Nations Operation in Somalia I:** facts and figures. 2003 - Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html> | Acesso 14 jun 2016

_____ **Unified Task Force:** facts and figures. 2003 Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsom1backgr1.html> Acesso 14 jun 2016

_____ **United Nations Operation in Somalia II: facts and figures.**
 2003. Disponível em:
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm Acesso
 14 jun 2016

_____ **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines** Disponível em:
http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.
 Acesso: 13 jul. 2016.

VÍDEOS

GADDAFI SPEECH, 22.01.11. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=rbqV0ksBLUM&feature=related>
 Acesso 12 set. 2016.

MUAMMAR GADDAFI SPEECH TRANSLATED (2011 FEB 22) .
 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=69wBG6ULNzQ> .
 Acesso 12 set. 2016

OUTRAS FONTES

AVEZOV, Xenia. **"Responsibility while protecting": are we asking the wrong questions?**; 2013. Disponível em:
<https://www.sipri.org/node/409> . Acesso: 02 dez. 2016

BRASIL. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General: Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. 2011. Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/551 . Acesso:
 17 dez. 2016

EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect: When It's Right to Fight. In: **Progressive Politics**, 2003. Disponível em: www.globalr2p.org/media/files/gareth_-theresponsibility-to-protect-when-its-right-to-fight.pdf Acesso: 01 set. 2016

_____. **Responsibility to Protect in 2007: Five Thoughts for Policy Makers**. Presentation to Panel Discussion on The Responsibility to Protect: Ensuring Effective Protection of Populations under Threat of Genocide and Crimes Against Humanity, Program to Commemorate 1994 Rwandan Genocide.. New York: United Nations. 2007. Disponível em: www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-responsibility-to-protect-in-2007-five-thoughts-for-policy-makers.aspx Acesso: 01 set. 2016

_____. **Delivering on the Responsibility to Protect: Four Misunderstandings, Three Challenges and How To Overcome Them**. Address to SEF Symposium 2007, The Responsibility to Protect (R2P): Progress, Empty Promise or a License for 'Humanitarian Intervention' ., Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. 2007a. Disponível em: www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2007/evans-delivering-on-the-responsibilityto-protect.aspx Acesso: 01 set. 2016

_____. **State Sovereignty Was a License to Kill**. Interview with SEF News. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. 2008. Disponível em: www.crisisgroup.org/en/publication-type/commentary/evans-state-sovereignty-was-a-licence-to-kill.aspx . Acesso: 01 set. 2016

_____. R2P Down but not Out after Libya and Syria. In: **OpenDemocracy**, 2013. Disponível em: www.opendemocracy.net/openglobalrights/garethevans/r2p-down-but-not-out-after-libya-and-syria . Acesso: 07 set. 2016

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. **The coalition's common understanding of RtoP**, 2016, §§10-11 <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition/our-understanding-of-rtop> . Acesso: 05 set. 2016

KOSKENNIEMI, Martti. Letter in Response to Michael Salter's Recent Paper on Carl Schmitt's *Grossraum*. 2013. **Chinese Journal of International Law**. p. 201-202

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Content Analysis**: a methodology for structuring and analyzing written material. 1996. 77 p.

